



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Aspiraciones políticas y cauces jurídicos. Cataluña

Autor

David Landa Moyano

Directora

Rosa Ruiz Lapeña

Facultad de Derecho
2016

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. NOTAS SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1968..	5
1. Principios del «Estado Autonómico».....	6
2. Comunidades Autónomas y Estatutos de Autonomía.....	8
III. ASPIRACIONES CATALANISTAS, CAUCES CONSTITUCIONALES Y SUS LÍMITES ..	11
1. La reforma del Estatuto de Cataluña.....	13
2. La reforma de la Constitución.....	17
3. La delegación y transferencia de competencias	19
IV. ASPIRACIONES POLÍTICAS INDEPENDENTISTAS Y VIAS FRUSTRADAS	21
1. Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo catalán.....	22
1.1 El derecho a decidir	23
1.2. Soberanía del pueblo catalán	25
2. La consulta.....	27
2.1. Proceso de aprobación de la Ley de Consultas y convocatoria de la consulta	27
2.2. Contenido de la Ley de Consultas y del Decreto de convocatoria	29
2.3. Encaje constitucional de la Ley de Consultas y del Decreto de convocatoria.....	31
V. LAS VÍAS ALTERNATIVAS INTENTADAS	35
1. El proceso participativo ciudadano	35
2. Elecciones plebiscitarias	37
VI. ¿ES POSIBLE LA CELEBRACIÓN DE UN REFERENDUM EN CATALUÑA?.....	40
VII. CONCLUSIONES.....	44
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	46

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CiU	<i>Convergència i Unió</i>
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EEAA	Estatutos de Autonomía
ERC	<i>Esquerra Republicana</i>
FJ	Fundamento Jurídico
JxSí	<i>Junts Pel Sí</i>
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional

I. INTRODUCCIÓN

Este Trabajo Fin de Grado versa sobre las aspiraciones políticas de Cataluña, los cauces jurídicos constitucionalmente posibles y aquellos que está siguiendo la Generalitat para hacer realidad esos anhelos. No estamos ante una cuestión nueva en la historia de España: el deseo de mayor autogobierno siempre ha estado presente en el pueblo catalán desde mediados del siglo XIX con el desarrollo del movimiento cultural *Renaixença* que reivindicaba el uso del catalán tras muchos años de preferencia del castellano dada las políticas centralistas instauradas por los Borbones en su llegada a España a principios del siglo XVIII y que se mantuvieron en el Liberalismo del siglo XIX

No obstante, a pesar de ese fuerte sentimiento catalanista, el número de personas que se declaraban independentistas, esto es, aquellas que quieren que Cataluña sea un Estado propio e independiente de España, siempre había sido minoritario. Por ejemplo, en una encuesta realizada por el *Centre d'Estudis d'Opinió* en junio de 2005, solo el 13,6% de los entrevistados creían que Cataluña debía ser un Estado independiente¹.

Sin embargo, la fuerte crisis económica que, desde 2008, lleva atravesando España, unido al agotamiento del Estado de las Autonomías como canal de las aspiraciones de autogobierno ha disparado el número de personas que desean que Cataluña sea un Estado independiente. En la última oleada realizada por el *Centre d'Estudis d'Opinió*, el número de encuestados que creían que Cataluña ha de ser un Estado Independiente se elevó hasta un 41,6%².

El objetivo de este Trabajo Fin de Grado no es analizar las concretas aspiraciones políticas de Cataluña que han evolucionado desde una mayor autonomía dentro del ordenamiento jurídico español hasta reivindicar la secesión del conjunto de España. Estas las damos por supuestas, como lo indica, entre otras cosas, la elaboración del «Libro blanco para la transición nacional de Catalunya³» que explica los pasos a seguir de la Generalitat para

¹ CENTRO D'ESTUDIOS D'OPINIÓ, Baròmetre d'opinió política, junio 2005, RPEO núm 293, p. 15

² CENTRO D'ESTUDIOS D'OPINIÓ, Baròmetre d'opinió política, julio 2016, REO núm 826, p. 15

³ EL LIBRO BLANCO DE LA TRANSICIÓN NACIONAL DE CATALUÑA, Barcelona, 2014, publicado por la Generalitat de Cataluña enumera los pasos que ha de seguir Cataluña para declarar la independencia de España. Allí se contiene desde los principios inspiradores del mismo, los argumentos legitimadores de una consulta, los efectos de una victoria tanto del sí a la independencia como de no; los posibles escenarios a los

conseguir el Estado catalán propio. Queda por ver si, finalmente, estas aspiraciones pasan por una total separación de España o si podrían tener encaje dentro de una estructura federal, así como el apoyo social real de las diferentes alternativas, frente al mantenimiento de la actual estructura territorial. Las posibilidades que tal estructura ofrece a las aspiraciones nacionales catalanas, su encaje constitucional es cuestión que ha sido tratada por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia y también por la doctrina científica.

La problemática es muy amplia y diversa, y desborda con creces el contenido de un Trabajo Fin de Grado. Así, nuestro objetivo ha de ser mucho más modesto y realista. A lo largo de las páginas siguientes nos vamos a limitar a estudiar los diversos instrumentos jurídicos que ha utilizado la Generalitat de Cataluña para afrontar dichas aspiraciones y su encaje con la estructura territorial establecida por el marco constitucional y, también, si existe alguna alternativa no utilizada, pero legítima constitucionalmente, al menos para conocer las dimensiones y entidad real de dichas aspiraciones.

En primer lugar, haremos una breve referencia a la estructura territorial que establece la Constitución: el llamado «Estado Autonómico» poniendo especial énfasis en los límites del mismo y en el papel del Estatuto de Autonomía como fuente del Derecho en el ordenamiento jurídico español. Tras ello, entramos de lleno en el caso de Cataluña, que constituye el objeto de este trabajo. Así, veremos cómo, en un principio, Cataluña encauzó estas aspiraciones a través de la reforma de su Estatuto de Autonomía. Sin embargo, el recurso de inconstitucionalidad promovido contra el mismo y la posterior sentencia que recortaba su contenido generaron un sentimiento de frustración entre la sociedad catalana cuyo efecto ha sido el incremento de las aspiraciones separatistas⁴.

Una vez cerrada la vía de la reforma del Estatuto, el Parlamento de Cataluña ha ido aprobado diferentes resoluciones y normas como la «5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña» o la «Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana» que intentaron hacer valer un «derecho a decidir» del

que tendrá que enfrentarse inicialmente una hipotética Cataluña independiente, así como la regulación de un proceso constituyente propio catalán.

⁴ LIBRO BLANCO DE LA TRANSICIÓN NACIONAL DE CATALUÑA, *cit.*, pp. 19 y ss.

que, según la Generalitat, es poseedor el pueblo catalán y que legitima la celebración de una consulta para decidir si Cataluña se constituye como Estado independiente o si sigue formando parte de España. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos ha obtenido la conformidad del Tribunal Constitucional poniendo de manifiesto que la única alternativa que tiene Cataluña para ampliar sus posibilidades sin utilizar la reforma del Estado de Autonomía es la reforma constitucional.

Por último, reflexionaremos sobre las posibilidades de un eventual referéndum como instrumento de expresión de la voluntad de los catalanes, y como paso previo que pudiera desembocar en el ejercicio de una iniciativa de reforma constitucional, así como los problemas jurídicos que habría que afrontar para posibilitarlo y los que plantearía su convocatoria, además de las posibles implicaciones que podría tener su resultado.

El enfrentamiento entre la Generalitat de Cataluña y el Gobierno de España sobre la celebración de un referéndum de secesión de Cataluña lleva protagonizando la vida política española de los últimos años, con repercusiones que dejan sentirse incluso en las dificultades de la formación de un Gobierno puesto que el Partido Popular ni el Partido Socialista están dispuestos, por el momento, a aceptar la celebración de una consulta, requisito indispensable para contar con el apoyo parlamentario de los grupos catalanistas, tanto de derechas (Partido Demócrata Europeo Catalán) como de izquierdas (con el liderazgo de Esquerra Republicana de Catalunya)

Junto a ello, estamos ante una de las cuestiones más trascendentales y difíciles a las que se ha enfrentado la España de la Constitución de 1978. Nunca antes un territorio de la misma había iniciado un proceso cuyo objetivo es culminar con su independencia contando, al parecer, con una base social tan amplia. De hecho, aunque, el resultado del *Procés* sea que Cataluña siga formando parte de Españas, es probable que las relaciones entre ese territorio y el resto de España vayan a tener que ser revisadas.

Todo lo anterior está en el origen de mi interés por el objeto del trabajo: plantea una problemática históricamente recurrente, no resuelta ni con nuestras anteriores constituciones ni con la actual, por múltiples y variadas razones. Por ello, tratar las «aspiraciones políticas de Cataluña y sus cauces jurídicos» pone de manifiesto mi preocupación porque en la ocasión actual el desacierto o el desinterés trunquen posibles vías de solución de un problema de

trascendencia política y de trascendencia histórica. Sin duda, estamos ante unos de los acontecimientos que pueden marcar el devenir de la historia de España del siglo XXI.

Por último, es preciso hablar de la metodología seguida para la realización de este trabajo. El primer paso fue recopilar la bibliografía más destacada existente sobre esta cuestión, así como los diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativas a los límites del derecho de autonomía, especialmente, aquellos relativos a la cuestión catalana. En segundo lugar, tras haber leído, estudiado y sintetizada la información más relevante, se redactó un primer borrador del trabajo en sí que fue desechado por su falta de concreción. Y es que, es precisamente, la síntesis de un tema tan complejo y con numerosas implicaciones, y la delimitación del objeto de estudio la principal dificultad que he encontrado en la elaboración de este Trabajo.

De esta forma, con base en ese primer borrador, y gracias a la inestimable ayuda de mi Directora de trabajo, la profesora Rosa Ruiz Lapeña en todo lo relativo a enfilear las principales implicaciones jurídicas del *Procés* en relación con el Derecho Constitucional, este Trabajo ha conseguido coger forma y salir adelante.

El resultado de todo este esfuerzo es este trabajo en el que vamos a ver el encaje constitucional de la evolución de las aspiraciones de Cataluña en el «Estado Autonómico».

II. NOTAS SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1968

El constitucionalismo español, a lo largo de toda su historia, ha conocido dos formas de organización territorial: la centralizada, procedente de la monarquía Borbónica y que asumen como propia los ilustrados como se puede observar desde la Constitución de 1812 y la descentralizada, que busca responder a las demandas de mayor autogobierno que siempre se han solicitado desde los territorios periféricos, principalmente País Vasco y Cataluña, y que se plasmaron en el proyecto de Constitución de la I República de 1873 que buscaba crear un Estado Federal y la Constitución de 1931 con la que se buscaba crear un Estado Integral, en coherencia con la historia de la Monarquía hispánica de los Habsburgo.

Ante esta disyuntiva, el poder constituyente de 1978 apostó por una estructura territorial descentralizada con el objetivo de incorporar una de las reivindicaciones más importantes de la Transición como era el autogobierno de los territorios que conforman España y, al mismo tiempo de romper con el Estado Franquista que establecía una organización territorial muy centralizada, característica de la que presumía a través de los diversos medios de propaganda del régimen⁵. En este sentido, se equiparó dictadura a centralismo, y, por tanto, la lucha por el fin de la Dictadura en España implicaba, al mismo tiempo, la lucha por la formación de un Estado descentralizado⁶, suponiendo, asimismo, el agotamiento del modelo de Estado Centralizado de la historia de España.

Así, la Constitución de 1978 diseña el denominado «Estado Autonómico», a pesar de que esa denominación no aparece en la misma, a través del reconocimiento del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran España que se contiene en el artículo segundo, artículo que constituye la base de la organización territorial del Estado y desarrollada en el Título VIII.

De esta manera, la CE de 1978, como anteriormente la de 1931, se limita a reconocer la existencia del derecho a la autonomía sin definir los sujetos de ese derecho; sin encontrar

⁵ El lema franquista que define a España como «¡Una, Grande y Libre!» es bastante ejemplificador de la organización territorial de ese Estado.

⁶ SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J., «Estado Autonómico», en *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización general y territorial del Estado*, Aragón (dir.), tomo II, 2ª edic., Civitas, Cizur Menor, 2011, p. 360.

un desarrollo del mismo, ni siquiera una remisión para un desarrollo posterior mediante ley. Dicho vacío normativo ha sido rellenado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁷ que ha ido desplegando las características, el alcance y las limitaciones del «derecho a la autonomía».

Por tanto, tenemos que acudir a la doctrina del TC para encontrar una definición de autonomía, que lo define como la «capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia»⁸. De esta definición, se concluye que estamos ante entes territoriales diferentes al Estado, que, si bien forman parte del mismo, no se sujetan a él, pudiendo elaborar las políticas que, dentro del marco de sus competencias, estime conveniente.

1. Principios del «Estado Autonómico»

El «Estado Autonómico» se configura bajo el principio dispositivo y el principio de unidad. Asimismo, encontramos principios como el de solidaridad o el de igualdad, que, si bien como afirma PÉREZ TREMPs no son inspiradores, configuran el funcionamiento del mismo⁹.

En cuanto al principio dispositivo, el art. 2 CE «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». De esta forma, de acuerdo con BOIX CAMPS, la Constitución no establece de forma directa la autonomía de las nacionalidades y regiones, sino que ofrece a éstas la posibilidad de ejercer dicho derecho¹⁰, si bien, en la práctica, la totalidad de las nacionalidades y regiones lo han realizado¹¹, pero podría haberse dado el caso de que ninguna de ellas lo hubiera ejercido con lo cual no existiría ninguna Comunidad Autónoma.

⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F., «La organización territorial del Estado y las competencias de las Comunidades Autónomas», en *Manual de Derecho Constitucional*, Balaguer (coord.), volumen I, 7ª edic., Tecnos, Madrid, 2012, p. 331.

⁸ STC 13/1992, de 6 de febrero de 1992, FJ.7.

⁹ PÉREZ TEMPS, P., «La organización territorial del Estado», en *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Lopez Guerra (dir.), volumen II, 9ª edic, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, p. 275

¹⁰ BALAGUER CALLEJÓN, F., «La organización territorial...», *cit*, p. 328

¹¹ PÉREZ TEMPS, P., «La organización territorial del...», *cit*, p. 272

Dicho derecho recae sobre las «nacionalidades y regiones» integrantes del Estado Español sin definir, de manera directa, los titulares de este derecho. Para ello, según SOLOZABAL, tenemos que ir al art. 143 CE, en cuya virtud, dicho derecho puede ser ejercido por «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica»¹². De esta forma, solo esos territorios pueden ejercer, siempre que así lo desean mediante el acuerdo de las Diputaciones provinciales interesadas y el de las dos terceras partes de los municipios conformantes de la provincia, siempre que representen, al menos, la mitad de la población de la misma, el derecho a la autonomía iniciando así el llamado «procedimiento de iniciativa autonómica» que culmina con la creación de la Comunidad Autónoma.

El principio de unidad se expresa en el art. 2, por el que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». Es decir, estamos ante un principio que limita el poder autonómico¹³. Este principio tiene su reflejo, especialmente, en el papel que ocupan los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento jurídico.

El principio de unidad hay que conjugarlo necesariamente con el art. 1.2 CE según el cual «la soberanía nacional reside en el pueblo español». Como consecuencia, la legitimación del poder autonómico no se encuentra en derechos históricos, anteriores y superiores a la Constitución, sino en la propia Carta Magna. En otras palabras, la autonomía no es soberanía, es un derecho que deriva de la Constitución, y las CCAA encuentran su legitimación en un reconocimiento expreso de dicha circunstancia por parte del Poder Constituyente, supeditado a la indisolubilidad de la nación española¹⁴.

Por último, junto al principio dispositivo y al de unidad que podríamos calificar como inspiradores, encontramos otro conjunto de principios que, autores como PEREZ TEMPS califican como articuladores¹⁵, que delimitan el marco de funcionamiento del «Estado

¹² SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J., «Estado Autonómico», *cit*, p. 379

¹³ Este calificativo lo podemos encontrar en PÉREZ TEMPS, P., «La organización territorial del...», *cit*, p. 273. Misma opinión mantiene GONZALEZ TREVIJANO en «Caracterización y principios del Estado Autonómico», en *El Estado Autonómico Español*, Gonzalez Trevijano (dir.), Dykinson, Madrid, 2014, pp. 75-82

¹⁴ STC 247/2007, de 12 de diciembre. FJ 4.

¹⁵ PÉREZ TEMPS, P., «La organización territorial del...», *cit*, p. 275

Autonómico». Dentro de este conjunto de principios encontramos el principio de solidaridad y el principio de igualdad de las Comunidades Autónomas.

Por un lado, el principio de solidaridad viene recogido en el art. 2 CE *in fine*, así como, en otros preceptos como el art. 138.1 CE. Este principio, que encuentra su fundamento en el principio de unidad exige que los poderes autonómicos actúen siempre sobre la base de que forman parte de una unidad¹⁶. La contraparte de esta exigencia es que cada una de las partes que conforman el Estado Español ha de respetar, al mismo tiempo, los intereses propios de las demás partes¹⁷. Por tanto, podemos hablar de que los intereses de cada una de las partes no son excluyentes sino paralelos. El principio de solidaridad, según TREVIJANO, tiene dos vertientes¹⁸: por un lado, una vertiente jurídica por la que se prohíbe los privilegios entre Comunidades Autónomas; por otro lado, una vertiente económica que obliga a mantener un reparto justo y proporcionado entre los territorios españoles.

Por otro lado, el principio de igualdad, consagrado en el art. 138.2 CE, no implica que todas las Comunidades Autónoma hayan de ser absolutamente iguales, puesto que esto chocaría con el concepto de autonomía¹⁹, sino que hace referencia a que no puede justificarse un trato discriminatorio de unas Comunidades Autónomas a favor de otras sin que exista una justificación objetiva²⁰, tal y como ha señalado el TC²¹.

2. Comunidades Autónomas y Estatutos de Autonomía

La suma del «derecho a la autonomía» y del juego de los principios que conforman dicho «Estado Autonómico» ha dado como resultado las Comunidades Autónomas.

El TC define las Comunidades Autónomas como entes territoriales que gozan de personalidad jurídica propia²² y con una autonomía política mediante la cual gozan de autogestión respecto del Estado para lograr sus objetivos. Para que esto sea posible, las Comunidades Autónomas gozan de un poder ejecutivo, encargado de trazar las políticas

¹⁶ ALBERTI ROVIRA, E., «Estado Autonómico», en *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización general y territorial del Estado*, Aragón (dir.), tomo II, 2ª edic., Civitas, Cizur Menor, 2011, p. 389-390

¹⁷ PÉREZ TEMPS, P., «La organización territorial del...», *cit*, p. 275

¹⁸ GONZALEZ TREVIJANO en «Caracterización y principios...», *cit*, pp. 90-91

¹⁹ GONZALEZ TREVIJANO en «Caracterización y principios...», *cit*, pp. 97

²⁰ PÉREZ TEMPS, P., «La organización territorial del...», *cit*, p. 276

²¹ STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 131.

²² STC 25/1981, de 14 de julio. FJ 3.

concretas en las materias en las que las respectivas Comunidades Autónomas y de un poder legislativo, encargado de elaborar las leyes en todas aquellas materias en las que sean competentes. De esta forma, como señala el TC, en el FJ 3 de la STC 25/1981, estamos ante una «autonomía cualitativamente superior a la que corresponde a los entes locales²³», poder que, como hemos señalado ya, está limitado por el principio de unidad.

Actualmente, y una vez que se completó el mapa autonómico mediante la utilización de los diferentes cauces establecidos en la Constitución y tras las sucesivas modificaciones de los EEAA podemos afirmar que el «Estado Autonómico» funciona de manera similar a un estado federal al menos en cuanto a la amplitud del ámbito competencial de las CCAA. Sin embargo, en la esfera jurídica, no son equivalentes porque, mientras que, en los estados federales, la norma principal de cada Estado es una constitución propia, la norma institucional básica de cada CA es el Estatuto de Autonomía, con características singulares que a continuación resumimos

El Estatuto de Autonomía²⁴ es el instrumento básico en el que se cristaliza el «derecho a la autonomía» y es definido por el art. 147 CE como «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma». Es a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía cuando la Comunidad Autónoma cobra vida de tal forma, que la existencia de un sentimiento nacionalista o regionalista solo es uno de los impulsos que ha servido simplemente para acceder a dicha autonomía²⁵.

Los Estatutos de Autonomía son aprobados por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (art. 147.3 CE). Sin embargo, no estamos ante Leyes Orgánicas²⁶ sino que, mediante este procedimiento, lo que se busca es que, por un lado, los propios Estatutos de Autonomía formen parte del ordenamiento jurídico general de Estado, y, por otro lado, garantizar la autonomía a través de su reconocimiento por medio de una fuente heterónoma al ordenamiento autonómico²⁷. Es decir, son normas en las que confluye la voluntad del

²³ STC 25/1981, de 14 de julio. FJ 3.

²⁴ PÉREZ TEMPS, P., «La organización territorial del...», *cit*, p. 278

²⁵ PÉREZ TEMPS, P., «La organización territorial del...», *cit*, p. 279

²⁶ JIMÉNEZ CAMPO, J., «Estatuto de Autonomía» en *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización general y territorial del Estado*, Aragón (dir.), tomo II, 2ª edic., Civitas, Cizur Menor, 2011, p. 399

²⁷ STC 99/1986, de 11 de julio. FJ 1.

legislador estatal y el de la CA, y están dotadas, por lo tanto, de una mayor rigidez, dado que el Estado pierde toda disponibilidad sobre los mismos²⁸. Además, desde el punto de vista del ordenamiento autonómico, como dijo el TC, son la «norma fundacional» de la misma²⁹ que se plasma en que ningún acto autonómico debe de contravenir el contenido de su Estatuto de Autonomía³⁰. Por último, en aras de reforzar esa mayor rigidez, el art. 152.3 de la Constitución establece que sólo podrán modificarse por el procedimiento que ellos determinen.

En resumen, son normas jurídicas subordinadas a la Constitución, que se encuadran dentro del «bloque de constitucionalidad» porque el Estado no puede disponer sobre ellos de manera ordinaria³¹. La principal implicación que supone esta circunstancia es que la única manera que tiene el Estado de modificar unilateralmente un Estatuto de Autonomía sea a través de una reforma constitucional que modifique o, directamente, elimine el derecho a la autonomía.

De lo anterior se desprende que el procedimiento de reforma de los Estatutos es más complejo (exige la confluencia de la voluntad del legislador estatal y del autonómico) pero además desde el punto de vista de las mayorías requeridas también es más exigente que para las leyes ordinarias. La Constitución solo hace referencia que la reforma debe ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (art. 147.3 CE) y que la reforma de los estatutos aprobados por la vía del art. 151 CE³² debe ser aprobada, adicionalmente, por los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma mediante referéndum. Por lo demás, es el propio Estatuto de Autonomía el encargado de regular las distintas cuestiones relativas a su reforma: iniciativa y trámites parlamentarios autonómicos, básicamente.

²⁸ JIMÉNEZ CAMPO, J., «Estatuto...», *cit*, p. 400

²⁹ STC 76/1988, de 26 de abril. FJ 5.

³⁰ PÉREZ TEMPS, P., «La organización territorial del...», *cit*, p. 281

³¹ ARAGÓN REYES, M., «Reforma de los Estatutos de Autonomía» en *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización general y territorial del Estado*, Aragón (dir.), tomo II, 2ª edic., Civitas, Cizur Menor, 2011, p. 413

³² En la práctica los Estatutos de Autonomía de País Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía.

III. ASPIRACIONES CATALANISTAS, CAUCES CONSTITUCIONALES Y SUS LÍMITES

Uno de los aspectos que ha ido marcando la historia de España a lo largo del último siglo es el mayor deseo de autonomía existente en Cataluña. Ya desde 1917, con la rebelión de parlamentarios catalanes cuyo objetivo era lograr un reconocimiento expreso en la Constitución vigente de las nacionalidades que componen España, se pudo ver cómo en diversos territorios, y en Cataluña, en concreto, existía un fuerte sentimiento nacionalista. Para dar respuesta a dicho sentimiento, en un primer momento la Constitución de 1931 y, posteriormente, la Constitución actual diseñaron una estructura territorial descentralizada dotando a las regiones autónomas y a las Comunidades Autónomas, respectivamente, de potestad legislativa y ejecutiva propia, con base en un Estatuto de Autonomía, norma que, en el caso catalán y de la Constitución de 1978, dio lugar a la «Ley Orgánica 5/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña».

Con el paso de los años y la consolidación de la democracia en España, las demandas de mayor capacidad de autogobierno en Cataluña se incrementaron. Por ello, en el año 2000, se creó en el seno del parlamento catalán, por resolución del Pleno de 14 de noviembre, la «Comisión parlamentaria de estudio sobre la mejora de Autogobierno de Cataluña³³» cuya conclusión fue la necesidad de dotar a Cataluña de un nuevo Estatuto de Autonomía, informe que contó con el respaldo de todos los partidos políticos con representación en el Parlamento de Cataluña de entonces, excepto del PP.

Este informe supuso la base de la redacción de un nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña, con el que lograr la máxima capacidad de autogobierno que permite la Constitución³⁴, que tras un proceso político complejo y polémico, fue aprobado tanto por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005 como por el Congreso de los Diputados el 30 de marzo de 2006 y por el Senado el 10 de mayo, para ser ratificado, el 18 de junio de 2006,

³³ Sobre la composición y trabajos de esta Comisión vid. VERNET J. y CASTELLÀ J.M., «Comentarios de las propuestas políticas de mejora del autogobierno de Catalunya» en *Autonomiés*, núm. 29, noviembre de 2003, Barcelona.

³⁴ BOIX PALOP, A., «La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalán de desconexión» en *El encaje constitucional del derecho a decidir*, Cagiao y Conde y Ferraiuolo (coords.), Catarata, Madrid, 2016, p. 35

mediante referéndum, por el pueblo catalán originando la «Ley 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña».

Este Estatuto, además de aumentar los títulos competenciales de Cataluña, introdujo conceptos como el de nación o los derechos históricos del pueblo catalán, y asimismo determinados derechos y deberes de carácter social que deben inspirar la actuación de la Administración Pública Catalana.

A pesar de contar con la aprobación de las Cortes Generales, este texto no gustó a un sector amplio de la población española. En consecuencia, el Partido Popular³⁵, que en esas fechas era el principal partido de la oposición, presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el TC contra, prácticamente, la totalidad del texto normativo. Junto a este recurso, diversas Comunidades Autónomas y el Defensor del Pueblo presentaron otros recursos de inconstitucionalidad, limitándose a cuestiones más concretas. Todos estos recursos fueron acumulados y resueltos conjuntamente mediante la «STC 31/2010, de 28 de junio», por la que se declaran inconstitucionales una serie de artículos del Estatuto de Cataluña³⁶, a la que volveremos a referirnos.

De esta manera, podemos observar como en un primer momento Cataluña busca ampliar su autonomía a través de una reforma de su Estatuto. Otra forma de ampliar el poder o la forma de articularse en el Estado las Comunidades Autónomas (Cataluña en este caso) sería mediante una reforma constitucional. En este sentido, hemos de tener presente que no existe ninguna limitación material a la hora de reformar la Constitución³⁷, conteniéndose solo, tal y como afirma RUBIO LLORENTE, «límites procedimentales», lo que significaría según dicho autor que “ningún fin es constitucionalmente ilícito, siempre que no sea delictivo y siempre que el propósito de alcanzarlo se ajuste a los procedimientos previstos en la Constitución”³⁸. Esto significa que puede reformarse cualquier aspecto material de la CE siempre que se dicha modificación se realice mediante los procedimientos contemplados en

³⁵ BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, p. 38

³⁶ En CANALES M. Y GONZALEZ GARCÍA I., «Comunidad Autónoma...», cit, p. 550 aparece un listado exhaustivo de los artículos declarados inconstitucionales

³⁷ DE CARRERAS, F., «El derecho a no decidir, pero sí a salir del maldito embrollo» en *La autodeterminación a debate*, Solozabal (dir.), Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2014, p. 85

³⁸ RUBIO LLORENTE, F., «Sociedades secuestradas» en VVAA «Ciclo de Diálogo: España plural, Catalunya plural», Fundación Diario Madrid y Asociación de periodistas europeos, Publicación electrónica, Volumen I, Madrid, 2013, p. 71

ella. Por último, otra manera de ampliar las competencias de las CCAA, que ya ha sido utilizada en el pasado, sería la que ofrece el artículo 150 de la Constitución

1. La reforma del Estatuto de Cataluña

El primer mecanismo utilizado para encauzar las demandas de mayor autonomía de Cataluña fue la reforma del Estatuto de 1979. Este deseo de ampliar la autonomía, según autores como BOIX PALOP, tiene su fundamento en que, al igualarse las competencias de las CCAA, las nacionalidades históricas, entre las que incluimos la catalana, han perdido esa «marca de distinción» y, al mismo tiempo, en un desengaño del concepto de la autonomía puesto que, en la práctica, competencias reconocidas en la CE, han resultado irrealizables motivadas por un cambio jurisprudencial del TC, que, con respecto al proceso de descentralización, ha abandonado las posiciones más abiertas que tenía al principio. A todo ello hay que sumar, a juicio de dicho autor, el descontento con el sistema de financiación autonómico que existe entre la ciudadanía catalana³⁹. Con el nuevo estatuto de Cataluña se buscaba responder a todas las demandas anteriores haciendo hincapié en el concepto de «nación catalana», ampliando las competencias, o incluso creando una Agencia Tributaria propia, a la vez que se pretendería el efecto añadido de frenar con ello las aspiraciones y reivindicaciones independentistas.

Ahora bien, utilizar una reforma del Estatuto para ampliar el poder autonómico presenta el primer problema de que, al ser necesaria la aprobación del mismo por las Cortes Generales mediante mayoría absoluta (art. 147.3 CE), a la voluntad autonómica hay que añadir la voluntad estatal. En el caso catalán, durante el proceso de tramitación por las Cortes Generales, el Estatuto sufrió numerosas modificaciones⁴⁰.

El segundo problema de este instrumento reside en que, como vimos en el apartado anterior, estamos ante una norma que, como todas las de nuestro ordenamiento jurídico, está subordinada a la Constitución de tal forma, que un Estatuto de Autonomía no puede contravenir el contenido de ésta.

³⁹ BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, p. 33

⁴⁰ BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, p. 37

Estos dos problemas señalados anteriormente no son más que el reflejo de una idea que el TC ha venido señalando, como ya hemos visto anteriormente, desde sus primeras sentencias y que es que «autonomía no es soberanía», y como resultado de eso, los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la CE⁴¹. Así, los Estatutos están integrados en el ordenamiento jurídico español y son las relaciones de jerarquía y de competencia las que presiden su relación con la Constitución⁴². Por tanto, en ningún momento, los Estatutos de Autonomía pueden regular cuestiones de materia constitucional ni declararse competentes en materias indisponibles, cuestiones que, en la reforma del Estatuto de Cataluña, se plasman en la definición de Cataluña como nación que contiene el mismo o el considerable aumento de títulos competenciales. No obstante, nosotros vamos a centrarnos en la aspiración política que busca el reconocimiento de la existencia de una nación catalana.

El Estatuto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005 definía, en su art. 1.1, a Cataluña como nación⁴³. Tras un complicado proceso de negociación política dicha definición se llevó al Preámbulo, de tal forma, que el art. 1 definitivo simplemente se limitaba a decir que «Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica». Este pequeño cambio salvó a dicho artículo

⁴¹ STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 3: *Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma.*

⁴² STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 3: *Los Estatutos de Autonomía se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica, forma jurídica a la que los arts. 81 y 147.3 CE reservan su aprobación y su reforma. Su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas; esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial. En tanto que normas legales, el de jerarquía es el principio que ordena su relación con la Constitución en términos de subordinación absoluta. En cuanto normas legales a las que queda reservada la regulación de ciertas materias, el principio de competencia es el que determina su relación con otras normas legales, cuya validez constitucional se hace depender de su respeto al ámbito reservado a la ley orgánica, de manera que el criterio competencial se erige en presupuesto para la actuación del principio de jerarquía, toda vez que de la inobservancia del primero resulta mediatamente una invalidez causada por la infracción de la norma superior común a la ley orgánica y a la norma legal ordinaria, es decir, por infracción de la Constitución.*

⁴³ Dicho artículo, que en la redacción aprobada por el Parlamento de Cataluña llevaba como rúbrica «La Nación Catalana» decía lo siguiente en sus dos apartados:

1. *Cataluña es una nación.*
2. *Cataluña ejerce su autogobierno por medio de instituciones propias, constituida como comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y este Estatuto.*

de su inconstitucionalidad puesto que los preámbulos carecen de valor normativo⁴⁴. Ahora bien, que no tengan valor normativo no implica que no tengan valor jurídico, puesto que sí lo tienen. En este sentido, el TC considera que la definición de Cataluña como nación solo sirve de criterio hermenéutico del propio Estatuto, cuando éste hace referencia a aspectos como «derechos históricos» o ciudadanía⁴⁵.

Con base en esa supremacía de la CE en nuestro ordenamiento jurídico, el TC considera, que la legitimidad del Estatuto no es histórica, como buscaba el legislador catalán, sino racional y democrática: arranca de la Constitución precisamente y ninguna reforma del estatuto podría tener el alcance de modificar el origen de esa legitimidad; cualquier cosa que en el Estatuto se situara extramuros de la constitución sería ilegítima. Y el presupuesto de partida de la Constitución es la indisolubilidad de la Nación Española (art. 2 CE)⁴⁶, al mismo tiempo presupuesto del propio Estatuto dado que «Cataluña ejerce su autonomía de acuerdo con la Constitución» (art. 1 EAC). Por todo ello, según el TC, cuando el Estatuto de Cataluña hace referencia al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno», simplemente, hace referencia al «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» que se contiene en ese art. 2 CE⁴⁷.

⁴⁴ STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 7: *Un «preámbulo no tiene valor normativo», siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de «una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva» de una Sentencia de este Tribunal. Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, los preámbulos «no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (SSTC 36/1981, fundamento jurídico 7; 150/1990, fundamento jurídico 2; 212/1996, fundamento jurídico 15; y 173/1998, fundamento jurídico 4)».*

⁴⁵ STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 7: *Ahora bien, carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa. De hecho, en la propia STC 36/1981 hicimos una declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado, bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al fallo.*

⁴⁶ STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 8: *La cuestión de fondo se resume en el fundamento del Estatuto, que para los recurrentes nunca podría ser, como se desprende, en su opinión, de los preceptos recurridos interpretados a la luz del preámbulo, ni la nación, el pueblo o los ciudadanos catalanes, ni tampoco los derechos históricos invocados por el Estatuto, sino sólo y exclusivamente la Constitución misma, cuyo fundamento es la Nación española, indivisible y única.*

⁴⁷ STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 8: *La inequívoca declaración de principio expresada en el art. 1 EAC, esto es, la constitución de Cataluña como sujeto de Derecho «de acuerdo con la Constitución» y con una norma, el Estatuto de Autonomía, que le está subordinada, implica naturalmente la asunción del entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido. En particular, supone la obviedad de que su Estatuto de Autonomía, fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto*

En resumen, el criterio interpretativo del TC de todos aquellos artículos del EAC que se refieren a conceptos relacionados con el de nación es que, dada la primacía de la CE sobre el EAC, se refieren al «derecho a la autonomía» consagrado en esa norma. Así, por ejemplo, cuando el art. 2.4 EAC habla de que «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», simplemente se refiere esa parte de ciudadanos españoles que constituye el pueblo catalán destinataria de los actos realizados por la Generalitat en calidad de poder público constituido⁴⁸. Similar interpretación utiliza el TC para interpretar el art. 5 EAC que, a pesar de fundamentar la autonomía de Cataluña en sus derechos históricos, es válido en la medida que dichos derechos son reconocidos por la CE, estando por tanto ante una fundamentación impropia⁴⁹.

En definitiva, estamos ante conceptos cuyo origen está en el reconocimiento llevado a cabo por el pueblo español, del que emana la CE, de que existen una serie de nacionalidades, entre las que encuentra la catalana, receptoras del «derecho a la autonomía», que, como ya

es, «la indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente. Por ello, en fin, el único sentido que cabe atribuir a la referencia del preámbulo del Estatuto al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno» es el de la afirmación de que tal derecho no es sino el que el art. 2 CE «reconoce y garantiza» a las «nacionalidades y regiones» que integran aquélla. Derecho constitucional, por tanto, y, en virtud de esa cualidad, inalienable, esto es, indisponible para los poderes constituidos, y sólo al alcance del poder de revisión constitucional.

⁴⁸ STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 9: *No se trata, por tanto, en el contexto del art. 2 del Estatuto, de recabar para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino de hacer de la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución. El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Tal es el designio que justifica la expresión «pueblo de Cataluña» en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión «pueblo español», único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez.*

⁴⁹ STC 31/2010, de 28 de junio. FJ 10: *Sólo de manera impropia podría entenderse que tales derechos históricos son también, jurídicamente, fundamento del autogobierno de Cataluña, pues en su expresado alcance constitucional únicamente pueden explicar la asunción estatutaria de determinadas competencias en el marco de la Constitución, pero nunca el fundamento de la existencia en Derecho de la Comunidad Autónoma de Cataluña y de su derecho constitucional al autogobierno. Los derechos, instituciones y tradiciones aludidos en el precepto, lejos de fundamentar en sentido propio el autogobierno de Cataluña, derivan su relevancia constitucional del hecho de su asunción por la Constitución y, desde ella, fundamentan, en términos constitucionales, el sistema institucional y competencial instaurado con el Estatuto de Autonomía.*

sabemos, no tiene nada que ver con el concepto de soberanía. Por tanto, todas estas referencias al concepto de nación catalana, no son más que alusiones al ejercicio de la nación catalana de su «derecho a la autonomía», amparado constitucionalmente.⁵⁰.

2. La reforma de la Constitución

La segunda opción existente para hacer frente a las reivindicaciones de mayor autogobierno que se formulan en Cataluña es realizar una reforma constitucional, similar a la que propone OLIVER ARAUJO⁵¹ que, deje atrás el modelo autonómico y consolide en España el Estado Federal con la creación de un Estado Catalán y un Estado Vasco que satisfaga sus deseos de tener mayor autonomía que el resto de España. Por otro lado, otros autores como PAYERO LOPEZ, también se plantean una reforma constitucional, pero, a diferencia de los anteriores, que introduzca en el ordenamiento jurídico el «derecho a decidir»⁵².

La reforma constitucional es protagonista del Título X de la CE, encargado de regularla. La gran ventaja que presenta esta opción frente a la reforma del Estatuto es que, como un gran número constitucionalistas defienden⁵³, la CE actual no establece ningún límite material a la misma sino simplemente límites procedimentales, misma interpretación que realiza el propio TC⁵⁴.

Ahora bien, frente a esta gran ventaja, este proceso presenta dos dificultades prácticamente insalvables. La primera de ellas tiene relación con la iniciativa puesto que las

⁵⁰ En este sentido, es bastante clarificador el FJ 12 de la STC 31/2010, de 28 de junio, que al enjuiciar el art. 8 EAC por calificar a los símbolos de Cataluña como catalanes considera que se hace referencia a la *condición de símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en ejercicio del derecho que reconoce y garantiza el art. 2 CE, pues así expresamente se proclama en el art. 1 EAC y se reitera en el art. 8 EAC. Se trata, en suma, de los símbolos propios de una nacionalidad, sin pretensión, por ello, de competencia o contradicción con los símbolos de la Nación española.*

⁵¹ OLIVER ARAUJO, J., «Cataluña, entre la autonomía y la autodeterminación (una propuesta)» en *Teoría y Realidad Constitucional. La cuestión catalana*, nº 37, 1º semestre 2016, pp. 223 y ss.

⁵² PAYERO LOPEZ, L., «¿Por qué Cataluña no puede autodeterminarse? Las razones del Estado Español» en *El encaje constitucional del derecho a decidir*, Cagiao y Conde y Ferraiuolo (coords.), Catarata, Madrid, 2016, p. 203 y ss.

⁵³ Además de RUBIO LLORENTE, como ya señalamos anteriormente, esta opinión también es mantenida por PAYERO LOPEZ en «¿Por qué Cataluña...», *cit.*, p. 203 y por DE CARRERAS F., «El derecho a no decidir, pero sí a salir del maldito embrollo», en *La autodeterminación a debate*, Solozabal (Ed.), Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2014, p. 86

⁵⁴ STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7: *La Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento.*

CCAA simplemente tienen una «propuesta de iniciativa» (art. 166 CE, que remite al art. 87.2 CE). Esto significa que, en virtud del camino elegido por la Comunidad Autónoma, es, en última instancia, el Gobierno o la Mesa del Congreso, quién tiene la última palabra en torno a considerar si iniciar el debate que plantea dicha iniciativa.

Si la iniciativa de reforma es tramitada, bien por el gobierno o bien por la Mesa del Congreso, al estar reformando una materia que afecta al art. 2 CE contenido dentro del Título Preliminar, se habría de seguir el procedimiento extraordinario del art. 168 CE. De este modo, en primer lugar, las Cámaras deberían aprobar el inicio de la reforma con una mayoría de dos tercios. A continuación, las Cortes serían disueltas y se convocarían elecciones con la que los ciudadanos eligen a los diputados que van a estudiar dicha reforma. De esta forma, una vez constituidas las nuevas Cortes, éstas tendrán que ratificar la decisión de comenzar el procedimiento de reforma, y ya, por fin, estudiar el contenido material de la reforma. Finalizado su estudio, el Congreso, primero, y el Senado, a continuación, deben aprobar dicha reforma con una mayoría de dos tercios. Finalmente, es el pueblo español el encargado de ratificar dicha reforma mediante referéndum. Solo superando todos estos pasos, la reforma puede ser sancionada, promulgada y publicada en el BOE⁵⁵.

La complejidad de dicho procedimiento de reforma responde a la necesidad de crear una diferenciación entre poder constituyente y poder constituido que no existiría si el procedimiento de reforma de la Constitución fuese similar al procedimiento legislativo ordinario⁵⁶. Es más, autores como DE VEGA, han dicho que el art. 168 CE, más que un procedimiento de reforma, establece un procedimiento para impedirlo⁵⁷.

De esta forma, podemos descartar esta vía como el medio para ampliar el autogobierno de Cataluña ya que, si la reforma del Estatuto de Autonomía dividió a la clase política española, parece impensable, que se alcance un acuerdo para reformar la Constitución, propuesto mucho más ambiciosa que la primera. Además, dicha mayoría exigiría contar con los votos del Partido Popular, cuestión harto improbable, si tenemos en cuenta su recurso de

⁵⁵ Este es un resumen de los principales pasos que hay que seguirse para reformar la Constitución. Un desarrollo completo lo encontramos en ARAGÓN REYES, M., «Reforma...», *cit*, pp.78-79.

⁵⁶ BALAGUER CALLEJÓN, F. «La Constitución», en *Manual de Derecho Constitucional*, Balaguer (coord.), volumen I, 7ª edic., Tecnos, Madrid, 2012, p. 122 y ARAGÓN REYES, M., «Reforma...», *cit*, p. 78

⁵⁷ DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 148

inconstitucionalidad contra la totalidad de la reforma del Estatuto. Por tanto, no nos debe resultar extraño que, autores como PAYERO LOPEZ, califiquen a la reforma constitucional como una reforma impensable⁵⁸.

3. La delegación y transferencia de competencias

La última opción existente de aumentar la autonomía de Cataluña de acuerdo con la Constitución es la delegación o transferencia de competencias en virtud del art. 150.2 CE. Este artículo está pensado para aumentar las competencias de una Comunidad Autónoma sin necesidad de someter a reforma su Estatuto de Autonomía⁵⁹ y ha sido utilizado, previamente, para incrementar las competencias de determinadas CCAA que habían accedido a la autonomía por el procedimiento del artículo 143⁶⁰.

Con base en este artículo, el Estado, mediante Ley Orgánica, puede transferir o delegar una competencia de titularidad estatal. El artículo diferencia entre transferencia y delegación, aunque, en la práctica, no se han dado casos que permita establecer una disyuntiva entre ambos conceptos, por lo que los podemos considerar sinónimos. Más interesante es el hecho del requisito de que se haga a través Ley Orgánica, lo que plasma, la unilateralidad de esta figura⁶¹. En otras palabras, a diferencia de los Estatutos de Autonomía, en este caso el único que tiene potestad es el Estado dejando a las CCAA la posibilidad únicamente de propuesta (art. 87.2 CE).

Por último, a pesar de que la literalidad del artículo habla de competencias que por su naturaleza sea susceptible de transferencia y delegación, ciertamente, a juicio de VIVER PI-SUNYER, cabe la transferencia de todo tipo de competencias: desde las incluidas en el listado del art. 149.1 CE, competencias situadas en otros capítulos y/o secciones de la Constitución, como la de convocar referéndums, así como aquellas relacionadas con la

⁵⁸ PAYERO LOPEZ en «¿Por qué Cataluña...», *cit*, p. 203

⁵⁹ LOPEZ GUERRA, L., «Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos», en *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Lopez Guerra (dir.), volumen II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, p. 334

⁶⁰ Un ejemplo de dicha utilización lo podemos ver, entre otras, en la «Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias»

⁶¹ BALAGUER CALLEJÓN, F. «Relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos», en *Manual de Derecho Constitucional*, Balaguer (coord.), volumen I, Tecnos, Madrid, 2012, p. 466

soberanía⁶², aunque en este último caso, a diferencia de las demás donde se puede delegar o transferir tanto facultades de gestión como de creación, solo se delegarían las primeras.

En definitiva, estamos ante un mecanismo que no necesita de un consenso tan amplio como el necesario para una reforma constitucional y es mucho más ágil y rápido que la reforma de un Estatuto de Autonomía⁶³. No obstante, no es el instrumento idóneo para colmar las aspiraciones a las que aquí nos referimos, entre otras por las siguientes razones: en primer lugar, el incremento competencial no depende de la propia Comunidad, sino que es voluntad exclusiva del Estado a través de las Cortes Generales; en segundo lugar, la supresión de la competencia también depende de la voluntad del Estado; y, en tercer lugar y último, dicho mecanismo solo es válido para incrementar competencias pero no es el adecuado para reformas institucionales o identitarias. A pesar de esta serie de razones, desde Cataluña se viene invocando el citado artículo para reclamar que las Cortes Generales le transfieran la competencia exclusiva del Estado de convocar referéndum y así solventar la posibilidad de la convocatoria del referéndum de independencia, bloqueada por el TC.

⁶² VIVER PI-SUNYER, C., «Transferencia y delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas» en *Temas básicos de Derecho Constitucional. Organización general y territorial del Estado*, Aragón (dir.), tomo II, Civitas, Cizur Menor, 2011, p. 436

⁶³ Por ello, como veremos en el siguiente capítulo, se plantea la transferencia y la delegación de la potestad de convocar referendums a la Comunidad Autónoma como mecanismo para desatascar el problema catalán.

IV. ASPIRACIONES POLÍTICAS INDEPENDENTISTAS Y VIAS FRUSTRADAS

Las aspiraciones políticas de Cataluña, como hemos visto, han sido mayores tanto para alcanzar una mayor capacidad competencial como para mejorar su financiación autonómica. Para ello hasta 2010, se empleó la vía de la reforma estatutaria. Sin embargo, la «STC 31/2010, de 28 de junio», por la que se recortó significativamente el nuevo Estatuto de Cataluña, supuso el fin de ese método para canalizar las aspiraciones catalanas⁶⁴.

En un primer momento, el ejecutivo catalán resultante de las elecciones catalanas de 2010, liderado por Artur Mas, se centró en tratar de mejorar la financiación de Cataluña mediante un pacto bilateral similar al que mantiene el Estado Español con las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra. El fracaso de esas negociaciones, unido a la mayor capacidad de presión por parte del sector más independentista de la sociedad catalana⁶⁵, provocaron un giro en el gobierno catalán hacia esos postulados.

Este momento supone el punto de partida del llamado *Procés*⁶⁶, nombre que ha recibido los distintos pasos que ha seguido Cataluña para intentar alcanzar la independencia de España, que vamos a ir desgranándolo a lo largo de todo este apartado. El primer paso fue la convocatoria de elecciones en 2012, de la que surgió un nuevo gobierno catalán formado por miembros de *Convergencia i Unió*, partido que nunca ha sido independentista y de *Esquerra Republicana de Catalunya*, que nunca han escondido sus aspiraciones de conseguir una Cataluña independiente, cuyo objetivo era la celebración de una «consulta para decidir sobre su futuro político»⁶⁷. La imposibilidad de celebrar este referéndum derivó en la celebración de una consulta alternativa el día 9 de noviembre de 2014, que, en opinión de los convocantes, fue un rotundo éxito.

Con el objetivo de canalizar electoralmente el éxito de esa consulta, el ejecutivo catalán convocó elecciones que calificaron como plebiscitarias, y en las que los dos partidos anteriores, a los que se sumaron otras plataformas independentistas, se presentaron en

⁶⁴ BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, p. 46

⁶⁵ BAR CENDÓN, A., «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática» en *Teoría y Realidad Constitucional. La cuestión catalana*, nº 37, 1º semestre 2016, p. 190

⁶⁶ Resulta interesante la lectura de BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, pp. 43 y ss., en la que divide el *Procés* en tres fases.

⁶⁷ «Annex I» en *Acord X Llegislatura* suscrito entre CiU y ERC el día 19 de diciembre de 2012

coalición bajo el nombre *Junts Pel Sí*. A pesar de que dicha coalición ganó las elecciones, no obtuvieron una mayoría suficiente para formar gobierno, por lo que tuvieron que apoyarse, tras un duro proceso de negociaciones, en la *Candidatura d'Unitat Popular*, partido también independentista, pero con posiciones totalmente dispares en otros ámbitos como la política económica o social. El objetivo de este gobierno resultante es lograr la creación de un Estado independiente en un plazo de 18 meses⁶⁸, plazo que empezó a contar en enero de 2016.

A lo largo de todo este punto, vamos a ver cuáles han sido los cauces jurídicos por los que se han intentado canalizar estas aspiraciones independentistas.

1. Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo catalán

El punto de partida del *Procés* es la «Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña», aprobada con los votos a favor tanto de CiU como de ERC, además de *Iniciativa per Catalunya Verds*⁶⁹. Por esta Resolución, el Parlamento de Cataluña inicia el proceso que busca culminar con la celebración de un referéndum de independencia con el objetivo de hacer valer el «derecho a decidir» del que es titular el pueblo de Cataluña y así decidir sobre su futuro político. Dicha resolución fue impugnada por el Gobierno de España el 8 de marzo de 2013 ante el TC, y cuyo fallo dio origen a la STC 42/2014, de 25 de marzo de 2014.

La Resolución contiene, además, una serie de principios que tienen que guiar el ejercicio del «derecho a decidir» y son los siguientes: soberanía, legitimidad democrática, transparencia, dialogo, cohesión social, europeísmo, legalidad y participación. De todos ellos, el más relevante es el de soberanía puesto que es el que da sentido a toda la Resolución. De esta forma, según dicha resolución, el pueblo de Cataluña es un sujeto soberano desde el punto de vista jurídico como político por razones de legitimidad democrática.

En este apartado, nos vamos a detener en explicar brevemente el significado del «derecho a decidir», y en su punto de apoyo, la soberanía del pueblo catalán.

⁶⁸ BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, p. 54

⁶⁹ BULLETIN OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA. X legislatura, segundo periodo, nº 13, 24 de enero de 2013

1.1 El derecho a decidir

Según la Resolución, el pueblo de Cataluña posee un «derecho a decidir» que, con este instrumento, se pretende culminar mediante su ejercicio. Llegados a este punto, surgen determinadas dudas acerca de qué es dicho derecho a decidir, qué alcance tiene y cuál es su contenido.

Según se desprende de la Resolución, el «derecho a decidir» es un derecho del pueblo catalán a decidir unilateralmente si desea seguir formando parte del Estado Español o si, por el contrario, desea constituirse como un nuevo Estado propio e independiente⁷⁰. Todo esto, apoyado en el carácter soberano que tiene el pueblo de Cataluña. En otras palabras, lo que se esconde detrás del concepto de «derecho a decidir» según lo entienden los independentistas catalanes es el «derecho a la autodeterminación» en términos de Derecho Internacional Público.

El «derecho a la autodeterminación»⁷¹ según el Derecho Internacional, es el que tiene todos los pueblos a dotarse de un sistema de gobierno que garantice los principios de libertad e igualdad ciudadana sin que exista discriminación por razón de edad, sexo, raza o cultura⁷². Así, podrán ejercer dicho «derecho de autodeterminación» todos aquellos pueblos que estén siendo sometidos por un gobierno sin cumplir los principios de libertad y/o igualdad, así como aquellos que estén siendo discriminados. En cambio, todos aquellos pueblos que se encuentran integrados en un Estado democrático, según este derecho, ya están autodeterminados, de tal forma, que no pueden hacer valer ese derecho⁷³.

De esta manera, Cataluña, y, en definitiva, el pueblo catalán, están dentro del grupo de pueblos ya autodeterminados puesto que, con base en el ordenamiento jurídico español, no existe una discriminación hacia el pueblo catalán⁷⁴. Es más, en la propia Constitución Española vemos como el pueblo catalán se encuentra en posición de igualdad con respecto

⁷⁰ DE CARRERAS, F., «El derecho a no decidir pero sí a salir del maldito embrollo», en *La autodeterminación a debate*, Solozabal (Ed.), Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2014, p. 82

⁷¹ El art. 2 de la Declaración de Viena de 1993 regula el mismo en los siguientes términos: *Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.*

⁷² RUIZ SOROA, J.M., «¿Es posible regular la secesión aquí y ahora?», en *La secesión de España. Bases para un debate sobre el País Vasco*, Arregi Aranburu (Coord.), Tecnos, Madrid, 2014, p. 22

⁷³ RUIZ SOROA, J.M., «¿Es posible...», *cit.*, p. 22-23

⁷⁴ DE CARRERAS, F., «El derecho...», *cit.*, p. 83

al resto del pueblo español (arts. 1.1, 14, 139, todos CE, entre otros). Por tanto, con base a toda esta argumentación ofrecida, la conclusión es que Cataluña no tiene un «derecho a la autodeterminación». Es más, según la propia declaración de Viena, tal derecho no debe entenderse en el sentido de autorizar o fomentar acciones cuyo objetivo sea el quebranto de Estados soberanos e independientes, con gobiernos que representen efectivamente la totalidad de los pueblos que conviven en dicho territorio⁷⁵.

Ahora bien, según autores como JAVIER DE LUCAS, el «derecho a la autodeterminación» se puede bifurcar en «autodeterminación externa» y «autodeterminación interna»⁷⁶. La «autodeterminación externa» sería todo lo expuesto anteriormente mientras que por «autodeterminación interna» debemos entender el «proceso consistente en vencer las limitaciones que impone la pertenencia al Estado español respecto al pleno desarrollo de la identidad catalana». En este sentido, el pueblo catalán sí que tiene un «derecho a la autodeterminación interna» que, por otro lado, se pueden encauzar por medio de mecanismos acordes con la CE y con el conjunto del ordenamiento jurídico español.

Otra interpretación del «derecho a decidir» es aquella según la cual los ciudadanos de la entidad territorial en cuestión tienen el derecho a manifestar su opinión mediante un referéndum, concepto que el que manejan los sectores independentistas catalanes más moderados⁷⁷. Sin embargo, siempre que en dicho referéndum se contemple la opción de una posible independencia de una parte de territorio de un Estado democrático, en realidad, se está haciendo referencia al «derecho a la autodeterminación», puesto que, con la celebración del referéndum, se obliga al Estado primero a aceptar dicho resultado.

⁷⁵ Art. 2.4º de la Declaración de Viena de 1993: *Con arreglo a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, nada de lo anterior se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna.*

⁷⁶ DE LUCAS, J., «Algunas falacias y errores en el debate sobre el derecho a decidir y la declaración de soberanía de Catalunya» en *Revue de civilisation contemporaine Europes/Amériques*, nº especial, 2013, p. 4

⁷⁷ LOPEZ BASAGUREN, A., «Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El *Proceso* a la luz de la experiencia comparada» en *Teoría y Realidad Constitucional. La cuestión catalana*, nº 37, 1º semestre 2016, p. 171

Por último, es necesario hacer una referencia a qué es lo que entiende el Tribunal Constitucional por «derecho a decidir» en su Sentencia 42/2014. Para este órgano, el «derecho a decidir», de acuerdo con una interpretación compatible con el ordenamiento constitucional, no es equivalente a un derecho de autodeterminación ni se apoya en una atribución de soberanía; es simplemente una aspiración política que puede ser alcanzada por el pueblo catalán, siempre que respete los principios de «legitimidad democrática», «legalidad» y «pluralismo», principios ya recogidos en la Resolución⁷⁸.

De esta manera, podemos afirmar que, de acuerdo con esta sentencia, Cataluña puede aspirar a la consecución de ese «derecho a decidir» siempre y cuando lo haga con mecanismos que se ajuste al ordenamiento jurídico español. Supuesto esto, el problema se encuentra, como vamos a ver, que el ordenamiento jurídico español no tolera ningún mecanismo que desemboque en la separación de una parte del territorio español.

1.2. Soberanía del pueblo catalán

Además del «derecho a decidir», el otro concepto esencial de la Resolución es el carácter de pueblo soberano que le otorga al pueblo catalán, que es la base para la existencia del «derecho a decidir», tal y como afirma el principio primero allí contenido. Sin embargo, para conocer si realmente es soberano el pueblo catalán tenemos que acudir a la fundamentación jurídica del Tribunal Constitucional contenida en la sentencia a la que nos venimos ahora refiriendo.

Cataluña es una Comunidad Autónoma española. Por tanto, su ordenamiento jurídico forma parte del ordenamiento jurídico español. En cuanto a la soberanía, el art. 1.2 CE es

⁷⁸ STC 42/2014, de 25 de marzo. FJ. 3: *Respecto a las referencias al “derecho a decidir” cabe una interpretación constitucional, puesto que no se proclaman con carácter independiente, o directamente vinculadas al principio primero sobre la declaración de soberanía del pueblo de Cataluña, sino que se incluyen en la parte inicial de la Declaración (en directa relación con la iniciación de un “proceso”) y en distintos principios de la Declaración (segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo). Estos principios, como veremos, son adecuados a la Constitución y dan cauce a la interpretación de que el “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de “legitimidad democrática”, “pluralismo”, y “legalidad”, expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el “derecho a decidir”. Cabe, pues, una interpretación constitucional de las referencias al “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña”, y así debe hacerse constar en el fallo.*

contundente y claro: «la soberanía nacional reside en el pueblo español». En esta afirmación está la base que legitima nuestra Constitución y nuestro ordenamiento jurídico, y es el otorgamiento, de manera exclusiva, de la soberanía al conjunto del pueblo español⁷⁹. De acuerdo con esta interpretación, tal y como manifiesta BAR CENDÓN, no cabe calificar como soberano a una fracción del pueblo español⁸⁰. Hacerlo vulneraría el art. 2 CE puesto que supone fragmentar la unidad de la nación española, fundamento de nuestra Constitución dado que, calificando como soberano a una parte del territorio español, le estamos dando la potestad unilateral de poder independizarse del conjunto de España⁸¹.

Así, Cataluña solo tiene el derecho a constituirse como autonomía, y como anteriormente se ha expuesto, autonomía no es soberanía. De esta forma, una Comunidad Autónoma no puede tomar de manera unilateral decisiones acerca de su posible independencia del resto del Estado. Esto se debe a que las bases del «Estado Autónico» son, por un lado, la titularidad de la soberanía nacional del conjunto del pueblo español y, por otro lado, la indisolubilidad la nación española⁸².

⁷⁹ STC 42/2014, de 25 de marzo. FJ. 3: *El art. 1.2 CE proclama que «[l]a soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». El precepto, «base de todo nuestro ordenamiento jurídico» (STC 6/1981, FJ 3), atribuye, por tanto, con carácter exclusivo la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder constituyente y, como tal, fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político (SSTC 12/2008, FJ 4; 13/2009, FJ 16; 31/2010, FJ 12). Si en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano. Un acto de este poder que afirme la condición de «sujeto jurídico» de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo.*

⁸⁰ BAR CENDÓN, A., «El proceso...», cit. p. 202

⁸¹ STC 42/2014, de 25 de marzo. FJ. 3: *El reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano, no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado, resulta incompatible con el art. 2 CE, pues supone conferir al sujeto parcial del que se predica dicha cualidad el poder de quebrar, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento en el citado precepto constitucional: «la indisoluble unidad de la Nación española». En este sentido, este Tribunal tiene declarado que «la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce en una organización –el Estado– para todo el territorio nacional» [STC 4/1981, FJ 3; reiterado en la STC 247/2007, FJ 4 a)]. A ello se contraponen, infringiendo el referido precepto constitucional, el reconocimiento a una parte del pueblo español del carácter de sujeto soberano.*

⁸² STC 42/2014, de 25 de marzo. FJ. 3: *La atribución de la soberanía nacional al pueblo español en virtud del art. 1.2 CE y la unidad de la Nación española como fundamento de la Constitución en virtud del art. 2 CE se contemplan junto a la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, como se plasma en el segundo de los citados preceptos constitucionales. Pero este Tribunal ha declarado que «el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución*

En definitiva, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, Cataluña es una Comunidad Autónoma que ha ejercido su derecho a la autonomía, derecho que está limitado por la indisolubilidad de la nación española y por el hecho de que es el conjunto del pueblo español el que posee la soberanía. De esta forma, no se puede equiparar soberanía y autonomía pues, como ya sabemos, la segunda tiene mucho menor alcance que la primera. Todo esto deriva en que, si bien Cataluña, desde el punto de vista histórico, puede ser considerado como una nación puesto que su origen es mucho anterior a España, desde el punto de vista jurídico, es un ente creado al amparo de la CE, debiéndose ajustar a sus reglas⁸³. En consecuencia, considerar al pueblo de Cataluña como soberano supone una vulneración de la Constitución⁸⁴, siendo, en consecuencia, nulo el primer principio de esta resolución.

2. La consulta

2.1. Proceso de aprobación de la Ley de Consultas y convocatoria de la consulta

El objetivo del *Procés* es la celebración de un referéndum de autodeterminación por el que los catalanes se pronuncien sobre permanecer en España o constituirse como un Estado independiente. El referéndum, actualmente, se encuentra regulado en el art. 92 CE y desarrollado por la «Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum». Por otro lado, en el ordenamiento jurídico catalán existe también la «Ley

hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquella ... "no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores".» [STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3; reiterado en STC 247/2007, FJ 4 a)]. Igualmente, este Tribunal ha declarado que autonomía no es soberanía [STC 247/2007, FJ 4 a)]. De esto se infiere que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España.

⁸³ STC 42/2014, de 25 de marzo. FJ. 3: *Obvio es que, en tanto que realidad socio-histórica, Cataluña (y España toda) es anterior a la Constitución de 1978. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, el «pueblo de Cataluña» invocado por la Declaración integra, sin embargo, un sujeto que se constituye en el mundo jurídico en virtud del reconocimiento constitucional (al igual que sucede con el conjunto del «pueblo español» del que, conforme al art. 1.2 CE, «emanan todos los poderes del Estado»). Por tanto, en la Declaración impugnada la cualidad de «sujeto político y jurídico soberano» se reconoce a un sujeto creado jurídicamente en el marco de la Constitución en ejercicio del derecho a la autonomía reconocido y garantizado en el art. 2 CE; esto es, al pueblo de una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza territorialmente el Estado en virtud del art. 1 CE. En efecto, el art. 1 EAC dispone que «Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica».*

⁸⁴ STC 42/2014, de 25 de marzo. FJ. 3: *La cláusula primera de la Declaración, que proclama el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña debe ser considerada inconstitucional y nula.*

4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum» que no está suspendida a pesar de que fue recurrida ante el TC.

Con esta regulación, como señala ALONSO DE ANTONIO, la Generalitat tenía las siguientes opciones para convocar un referéndum de manera legal⁸⁵:

1. Utilizar la «Ley 4/2010», a la que hemos hecho referencia anteriormente
2. Convocar, alternativamente, un referéndum con base en al art. 92 CE en el ámbito de Cataluña o promover una modificación de la «Ley Orgánica 2/1980» o incluso intentar la transferencia la facultad de convocatoria de referéndum en base al art. 150.2 CE.
3. Realizar una consulta popular no referendaria, menos formal, pero legítima si cuenta con un sistema adecuado de garantías, previa aprobación de una ley habilitante

Ante este abanico, la Generalitat se decantó por intentar que el Estado le cediera la competencia exclusiva de celebrar referéndum (art. 139.1.32ª CE) mediante una ley de delegación, y paralelamente, por si fracasara esa vía, aprobar en el seno del Parlamento de Cataluña una nueva ley de consultas no referendarias.

Con el objetivo de lograr la celebración de un referéndum en Cataluña de forma pactada con el Estado español⁸⁶, el Parlamento de Cataluña aprobó una Proposición de Ley Orgánica de delegación a la Generalitat de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum⁸⁷ que, posteriormente, fue desestimada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 8 de abril de 2014⁸⁸.

El rechazo por parte del Congreso de los Diputados de la iniciativa que podría conducir a la celebración de un referéndum pactado, unido al riesgo que podría suponer celebrar uno basado en el articulado de la Ley 4/2010, recurrida ante el TC, con el riesgo que eso supondría ya que una sentencia sorpresiva del TC podría haber acabado con dichas aspiraciones⁸⁹,

⁸⁵ ALONSO DE ANTONIO, A.L., *Análisis constitucional de la Ley catalana de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*, Aranzadi, Madrid, 2015, p. 56

⁸⁶ BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, p. 49

⁸⁷ DIARI DE SESSIONS DEL PARLAMENT DE CATALUNYA, X legislatura, Sèrie P-nº 44, 16 de enero de 2014, p. 3

⁸⁸ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, PLENO Y DIPUTACIÓN PERMANENTE, X legislatura, nº 180, 8 de abril de 2014

⁸⁹ ALONSO DE ANTONIO, A.L., *Análisis constitucional...*, cit, p. 58

explica por qué el ejecutivo catalán optó por la celebración de una consulta popular no referendaria al amparo de una nueva ley autonómica que la hiciera posible.

Esta nueva Ley se aprobó el día 19 de septiembre de 2014, tras un duro proceso legislativo en el que se tuvo que debatir enmiendas a la totalidad de la norma e incluso se pidió un informe al *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*⁹⁰ que fue favorable, bajo el nombre de «Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana⁹¹».

Al día siguiente de publicarse esta norma en el *Bulletin Oficial de Catalunya*, el Gobierno de Cataluña emitió un decreto por el que, al amparo de esta nueva ley, convocaba una consulta popular no referendaria con el objeto de conocer la opinión del pueblo de Cataluña sobre su futuro político⁹².

Tanto la Ley 10/2014 como el Decreto fueron recurridos ante el TC inmediatamente por el Gobierno de España, con invocación del art. 161.2 de la Constitución, por lo que, fueron suspendidas automáticamente. De esta forma, quedaba cerrada definitivamente la posibilidad de celebrar una consulta convocada unilateralmente por la Generalitat de Cataluña de acuerdo con el ordenamiento jurídico español⁹³.

2.2. Contenido de la Ley de Consultas y del Decreto de convocatoria

El objeto de la Ley 10/2014, como hemos visto ya, es la regulación de las consultas populares no referendarias celebradas en el ámbito de la Generalitat y de las entidades locales⁹⁴. Esta ley es el desarrollo del art. 122 EAC por el que la Generalitat de Cataluña tiene

⁹⁰ Según el art. 76.1 EAC, este órgano vela por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat, incluyéndose según el art. 76.2.b) la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los Decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento

⁹¹ ALONSO DE ANTONIO, A.L., *Análisis constitucional...*, cit, pp. 64-65

⁹² Art. 2 del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña: *El objeto de la consulta es conocer la opinión de las personas llamadas a participar sobre el futuro político de Cataluña, según los términos de la pregunta recogida en el artículo 3, con la finalidad de que la Generalidad pueda ejercer con pleno conocimiento de causa la iniciativa legal, política e institucional que le corresponde.*

⁹³ BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, p. 51

⁹⁴ Art. 1 de la «Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana»: *El objeto de la presente ley es el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de los mecanismos de las consultas populares*

la competencia exclusiva para celebrar consultas populares en el ámbito de su competencia, artículo que, según la STC 31/2010, de 28 de junio, es acorde con la Constitución puesto que, de la redacción de este artículo no se entiende incluido que se regule la institución del referéndum⁹⁵.

La Ley diferencia entre consultas populares no referendarias y procesos de participación ciudadana, aunque aquí nos vamos a limitar a las primeras. Son, por tanto, consultas populares no referendarias aquellas que se convocan para que las personas legitimadas manifiesten su opinión sobre una actuación, decisión o política pública⁹⁶. De esta definición, no podemos establecer una barrera clara entre consulta y referéndum, por lo que diversos autores han concluido que, si bien todo referéndum es una consulta pública, toda consulta pública no es un referéndum⁹⁷.

Según la Ley 10/2014, estas consultas pueden ser nacionales si se celebran en todo el ámbito de Cataluña o locales si el ámbito territorial es menor⁹⁸. Más relevante es la división entre consultas generales y consultas sectoriales⁹⁹, siendo de nuestro interés solo las primeras, que son aquellas en las que, como se dice en el art. 3.3, pueden participar las personas incluidas en el art. 5¹⁰⁰. La Ley continúa regulando los sujetos que pueden promover la

no referendarias y otras formas y mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en el ámbito competencial de la Generalidad y las entidades locales.

⁹⁵ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69: Así interpretada, “la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular”, atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión “cualquier otro instrumento de consulta popular” no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa “de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”.

⁹⁶ Art. 3.1 de la «Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana»: *Se entiende por consulta popular no referendaria la convocatoria efectuada por las autoridades competentes, de acuerdo con lo que establece esta ley, a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación.*

⁹⁷ ALONSO DE ANTONIO, A.L., *Análisis constitucional...*, cit, p. 98

⁹⁸ Art. 3.2 de la «Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana»: *Las consultas populares no referendarias pueden ser de ámbito nacional si se refieren a todo el territorio de Cataluña o de ámbito local si tienen carácter municipal o supramunicipal.*

⁹⁹ Art. 3.3 de la «Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana»: *Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial.*

¹⁰⁰ Art. 5 de la «Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana»: *Pueden ser llamados a participar en las consultas populares no referendarias mediante votación:*

celebración de una consulta (art. 4), el registro de participación (arts. 6 y ss.) y el procedimiento que ha de seguirse para poder celebrarse la convocatoria (arts. 10 y ss.).

Esta ley fue el título habilitante para la emisión por parte del Gobierno de Cataluña del «Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña», por el que se convocaba a los catalanes a decidir sobre el futuro político de Cataluña (art. 1)¹⁰¹ respondiendo a, en primer lugar, si querían que Cataluña fuera un Estado, y, en segundo lugar, si querían que dicho Estado fuera independiente (art. 3)¹⁰². Dicho Decreto también determina los titulares del derecho a voto, que coinciden con los del art. 5 de la Ley 10/2014 y las modalidades de votación (art. 6), entre otros asuntos.

2.3. Encaje constitucional de la Ley de Consultas y del Decreto de convocatoria

Teniendo en cuenta el contenido de la Ley de Consultas y del Decreto de convocatoria de la consulta, debemos plantearnos su adecuación constitucional, cuestión que es resuelta por el TC en las «STC 31/2015, de 25 de febrero» y la «STC 32/2015, de 25 de febrero», respectivamente. Es importante remarcar que la sentencia no entra a conocer acerca del contenido de la pregunta de dicha convocatoria, esto es, la posible independencia de

a) Las personas mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, incluyendo a los catalanes residentes en el extranjero. Estos últimos deben solicitar previamente la inscripción en el registro creado al efecto.

b) Las personas mayores de dieciséis años nacionales de estados miembros de la Unión Europea inscritas en el Registro de población de Cataluña que acrediten un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.

c) Las personas mayores de dieciséis años nacionales de terceros estados inscritas en el Registro de población de Cataluña y con residencia legal durante un período continuado de tres años inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.

¹⁰¹ Art. 1 del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña: *se convoca la consulta sobre el futuro político de Cataluña que tendrá lugar el día 9 de noviembre de 2014.*

¹⁰² Art. 3 del Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña: *En la consulta se formula una primera pregunta y una segunda pregunta sucesiva, en los términos siguientes:*

a) *¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?: Sí. No.*

En caso afirmativo:

b) *¿Quiere que este Estado sea independiente?: Sí. No.*

Únicamente se puede responder a la pregunta de la letra b) en el caso de haber respondido «Sí» a la pregunta de la letra a)

Cataluña, sino que se limita a comprobar si Cataluña tiene la competencia para regular y convocar este tipo de consultas.

El punto de partida en este análisis ha de ser la Constitución, norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico. El art. 149.1.32ª CE otorga de manera exclusiva al Estado la competencia en materia de «consultas populares en vía de referéndum». De este artículo, el TC infiere que hay dos tipos de consultas: las referendarias y las no referendarias. La diferencia entre ambas estriba en que las primeras son una manifestación del derecho de participación recogido en el art. 23 CE mientras que las segundas lo son del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación ciudadana en la vida política (art. 9.1 CE)¹⁰³.

De esta forma, las CCAA tienen competencia para convocar consultas populares, siempre que su Estatuto de Autonomía así lo recoja, y no entren en el terreno del referéndum¹⁰⁴.

Entonces, la pregunta esencial es qué entra dentro del ámbito del referéndum. Según el TC, para estar ante un referéndum, la consulta ha de ser una manifestación del derecho de participación del art. 23 CE, para lo cual, el destinatario de la consulta ha de ser el cuerpo electoral y el cuerpo electoral ha de manifestarse por medio de sufragio en el curso de un proceso electoral¹⁰⁵. De esta forma, el quid de la cuestión es valorar a quien van dirigidas las consultas generales contenidas en la Ley 10/2014 y, asimismo, si establece o no un procedimiento electoral para llevarse a cabo.

¹⁰³ STC 31/2015, de 25 de febrero. FJ 5: *La Constitución, al referirse en el art. 149.1.32 a las “consultas populares por vía de referéndum” ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran las referendarias, (...). La primera es manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), mientras que las segundas, en cambio, lo son del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE y concordantes).*

¹⁰⁴ BAR CENDÓN, A., «El proceso...», cit, p. 212

¹⁰⁵ STC 31/2015, de 25 de febrero. FJ 5: *Llegados a este punto, resulta preciso identificar los rasgos que caracterizan la institución del referéndum, (...)*

a) a través del referéndum, se produce un llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE. El destinatario de la consulta es el conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el cuerpo electoral. (...)

b) Un segundo elemento ínsito en el concepto de referéndum estriba en que la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral,

En primer lugar, vamos a valorar si las personas llamadas a participar en las consultas generales pueden ser consideradas cuerpo electoral. Pues bien, el art. 5 EAC legitima a un gran grupo de personas, entre los que están incluidos, el electorado, tanto estatutario como legal, de Cataluña¹⁰⁶. El hecho de que la Ley amplíe la legitimación a sectores de la sociedad que no están incluidos dentro del concepto de cuerpo electoral, según el Tribunal Constitucional, no es relevante porque siguen siendo resultados imputables al conjunto de la ciudadanía de Cataluña¹⁰⁷.

En segundo lugar, el TC considera que la Ley, en los arts. 10 y ss., donde regula el procedimiento de las consultas populares no referendarias, haciéndose referencia a la forma, plazo, como ha de convocarse, contenido del decreto de convocatoria, campaña previa, normas de cómo ha de efectuarse el voto y como han de recontarse, está estableciendo un procedimiento que ha de calificarse como electoral dado que es un mecanismo a través del cual se encauza el ejercicio del derecho a voto de las personas convocadas¹⁰⁸.

Por todos estos motivos, concluye el TC, que, bajo el concepto de consulta general, se esconde una consulta referendaria, dado que se está llamando la voto a un cuerpo electoral a través de un procedimiento electoral, vulnerando el contenido de los arts. 149.1.32 CE y 23.1

¹⁰⁶ STC 31/2015, de 25 de febrero. FJ 8: *En la Ley impugnada la delimitación del “cuerpo electoral” se efectúa en el art. 5.1, atribuyéndose legitimación para participar en las consultas a los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, siempre que cuenten con un determinado período de residencia y estén inscritos en el registro de población de Cataluña.*

Estas consultas generales constituyen, objetivamente, llamamientos para la participación política, a través de un procedimiento electoral, de un cuerpo de electores que vendría así a expresar, mediante el sufragio, el parecer de los ciudadanos de Cataluña en el ejercicio del derecho reconocido en el art. 23.1 CE y no como meros administrados. En ese cuerpo electoral sui generis (art. 5.1) está sin duda comprendido o integrado el electorado, estatutario y legal, de Cataluña (art. 56.3 EAC y art. 2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general: LOREG).

¹⁰⁷ STC 31/2015, de 25 de febrero. FJ 8: *Es, por tanto, un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral general, pero que no por ello deja de ser una verdadera apellatio ad populum. La circunstancia de que la consulta pueda extenderse a menores de dieciocho años y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, no obsta para que sus resultados sean imputables al parecer de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma*

¹⁰⁸ STC 31/2015, de 25 de febrero. FJ 8: *Toda esta regulación pormenorizada viene a configurar así un procedimiento que tiene la naturaleza de electoral en la medida en que a través del mismo se canaliza el ejercicio del derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto.*

CE, entre otros, por lo que se declara como inconstitucional la regulación de las consultas generales¹⁰⁹.

Similar razonamiento es el que realiza el TC, en la «STC 32/2015, de 25 de febrero», para enjuiciar si el Decreto 129/2014 es una llamada a una consulta con carácter referendario o si no lo es. Para afrontar esta cuestión, el TC analiza en cuál de las categorías que establece la Ley 10/2014 se puede encuadrar esta convocatoria, y si se encuadra dentro de las consultas generales, únicas que han sido declaradas inconstitucionales, entonces dicha convocatoria también será inconstitucional¹¹⁰.

Como dicha convocatoria, efectivamente, se ampara en el art. 3.3 de la Ley 10/2014 que regula las consultas generales, es también inconstitucional¹¹¹. Esta circunstancia se puede comprobar viendo cómo el Decreto llama a votar a lo que, conforme hemos visto antes, se puede considerar cuerpo electoral y establece un procedimiento que también podemos calificar como electoral¹¹².

¹⁰⁹ STC 31/2015, de 25 de febrero. FJ 9: *De cuanto acaba de exponerse se alcanza la conclusión de que la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, regula —bajo la denominación de “consultas generales”— una verdadera consulta referendaria, articulada como llamamiento al cuerpo electoral a través del voto. Con ello, el legislador autonómico ha ignorado las consecuencias que se derivan de los arts. 23.1 y 149.1.1 CE en relación con el art. 81.1 CE (regulación por ley orgánica del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos), del 92.3 CE (regulación por ley orgánica de las condiciones y procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución) y del 149.1.32 CE, que atribuye al Estado una competencia exclusiva que, como ya hemos repetido, no se limita a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que “se extiende a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69). (...). Nuestro enjuiciamiento habrá de concluir en la declaración de inconstitucionalidad de aquellos preceptos cuya inteligencia esté indisolublemente ligada a los elementos definidores de las consultas generales*

¹¹⁰ STC 32/2015, de 25 de febrero. FJ 3: *La resolución de la presente impugnación exige, en primer lugar, determinar si la consulta convocada por el Decreto 129/2014 es una consulta popular de carácter no referendario (...). La declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 3.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, en la parte que se refiere a las consultas populares de carácter general, por la STC de esta misma fecha conlleva que el Decreto 129/2014, al convocar, al amparo de esta Ley, una consulta de carácter general y, por tanto, de naturaleza referendaria, incurra en las mismas infracciones de la Constitución en las que incurrió esta norma.*

¹¹¹ STC 32/2015, de 25 de febrero. FJ 4: *El Decreto 129/2014 deban ser declarados inconstitucionales y nulos por los mismos motivos por los que la Sentencia de esta misma fecha, declara inconstitucionales y nulos los dos primeros enunciados del arts. 3.3, relativos a las consultas generales.*

¹¹² STC 32/2015, de 25 de febrero. FJ 3: *El Decreto impugnado, al llamar a participar a los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes y a los extranjeros que sean también mayores de dieciséis años para que mediante el sufragio y a través del procedimiento y garantías establecidos en la Ley 10/2014 y en el propio Decreto (...) está convocando una consulta referendaria y, por tanto, incurre, como se ha adelantado, en las mismas infracciones constitucionales en las que incurre la Ley 10/2014, de la que es aplicación, al regular las consultas generales.*

V. LAS VÍAS ALTERNATIVAS INTENTADAS

Las reacciones de la Generalitat a la suspensión de la Ley de Consultas y del Decreto de convocatoria de la consulta del 9-N no se hicieron esperar y e inmediatamente, dicha consulta se transformó en un «proceso participativo ciudadano» que, a juicio de BOIX PALOP, a diferencia de la consulta original, no estaba ni convocado por la Generalitat de Cataluña ni era una acción derivada de la voluntad de una Administración Pública catalana¹¹³. Una vez celebrada esta consulta, y ante el temor de que el *Procés* se paralizara dada la imposibilidad de celebrar un referéndum, el Presidente de la Generalitat, mediante el «Decreto 174/2015, de 3 de agosto, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución» anticipó las elecciones con el fin de otorgarles un carácter plebiscitario. En este punto, vamos a analizar estas dos vías alternativas que tienen un factor común: implicar a los ciudadanos en la toma de decisiones con el objeto de ejercer presión sobre el Estado para que permita la celebración de un referéndum¹¹⁴.

La diferencia entre ambos mecanismos es que en el «proceso participativo ciudadano» se implicaban los ciudadanos que así lo deseaban sabiendo para que lo hacían mientras que en las «elecciones plebiscitarias», muy al contrario, aquellos que acudieron a las urnas para cumplir con el llamamiento electoral veía que su voto iba a ser utilizado para un fin en el que, posiblemente, el ciudadano no quisiera participar.

1. El proceso participativo ciudadano

El «proceso participativo ciudadano» fue la respuesta inmediata de la Generalitat a las sentencias del TC que anulaban la «Ley de Consultas» y el «Decreto de convocatoria de la consulta en la que los catalanes iban a pronunciarse sobre el futuro político de Cataluña». Para evitar otro recurso ante el TC, la Generalitat se limitó a tolerar e incentivar su participación¹¹⁵ buscando que no hubiera constancia documental. De esta forma, se impugnaron ante el TC las actuaciones de la Generalitat. Como, a diferencia de la consulta,

¹¹³ BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, p. 52

¹¹⁴ Este mismo objetivo se puede observar en el apoyo de la Generalitat a las manifestaciones que tienen lugar el 11 de septiembre, día de la «Fiesta Nacional de Cataluña» que reclaman la celebración de un referéndum en Cataluña bajo lemas como «A punt» (2016) o «Via lliure a la República Catalana» (2015).

¹¹⁵ El ejemplo más claro de cómo la Generalitat incentivó la participación es la creación de la página web <http://www.participa2014.cat/es> (Fecha de consulta: octubre de 2016) en la que podemos apreciar un vídeo explicando paso por paso el funcionamiento del «proceso participativo ciudadano».

aquí no se cuenta con ley habilitante ni con una convocatoria oficial, no operaron los efectos suspensivos del art. 161.2 CE por lo que el «proceso participativo» siguió adelante y el día 9 de noviembre de 2014, más de dos millones de catalanes acudieron a votar, de los cuales casi 1,9 millones, el 80,91%¹¹⁶ apostó por un Estado catalán independiente

Siete meses después de su celebración, el TC se pronunció sobre la misma en la «STC 138/2015, de 11 de junio» calificando dichas actuaciones como inconstitucionales. A diferencia de las sentencias anteriores, donde se centraba en la capacidad de Cataluña para celebrar consultas con carácter referendario, en esta sentencia sí que se entra a valorar el contenido material de la pregunta.

La argumentación del TC parte de la capacidad que tiene Cataluña, en virtud del art. 122 EAC de celebrar consultas populares dentro del límite del ámbito de sus competencias¹¹⁷. Para valorar esta cuestión, tenemos que acudir al contenido de lo que se somete en el «proceso participativo»¹¹⁸ examinando el contenido de las preguntas. En este proceso se pregunta a los ciudadanos y ciudadanas catalanes si quieren que Cataluña sea un Estado y si quieren que ese Estado sea independiente, cuestiones que, por ser el fundamento del orden constitucional, no pueden ser objeto de disposición por los poderes constituidos¹¹⁹, de entre los cuales, como

¹¹⁶ http://premsa.gencat.cat/pres_fsyp/AppJava/notapremsavw/277932/ca/vicepresidenta-govern-presenta-els-resultats-definitius-proces-participacio-ciutadana-9-novembre.do Fecha de consulta: septiembre-octubre de 2016

¹¹⁷ STC 138/2015, de 11 de junio. FJ. 3: *El artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece en materia de consultas populares lo siguiente: «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva (...) la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución». Este precepto estatutario prescribe un límite claro a la competencia autonómica en materia de consultas populares. Las consultas populares que entran dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña tienen que ceñirse al “ámbito de sus competencias”.*

¹¹⁸ STC 138/2015, de 11 de junio. FJ 4: *A continuación, procede valorar si las actuaciones de la Generalitat de Cataluña impugnadas en este proceso que han auspiciado el proceso de participación ciudadana convocado para el 9 de noviembre de 2014, desbordan o no el ámbito de las competencias autonómicas. Como se ha indicado, el criterio decisivo para determinar si se respeta o no el ámbito competencial que limita la competencia autonómica en materia de consultas populares consiste en examinar el contenido de la pregunta o de la cuestión que se somete a consulta.*

¹¹⁹ STC 138/2015, de 11 de junio. FJ 4: *La consulta convocada el pasado día 9 de noviembre se dirige, según se desprende de los antecedentes de hecho y admite la propia representación procesal de Cataluña, a que los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña y los extranjeros residentes en esa Comunidad manifiesten su opinión sobre las que se convocó y versó la consulta —“¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?” “¿Quiere que este Estado sea independiente?”— “plantea una cuestión que afecta al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional”, y de que “con ella[s] se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos”*

hemos visto, se incluye la Generalitat de Cataluña. Además, en coherencia con la «STC 32/2015 de 25 de febrero», estamos ante una cuestión que rebasa el ámbito competencial de la Generalitat puesto que dichas preguntas suponen un reconocimiento implícito de funciones que deben redirigirse por el camino el procedimiento de reforma de la Constitución¹²⁰.

Por todo ello, las actuaciones de la Generalitat de Cataluña son inconstitucionales. No obstante, como son acciones ya agotadas, el TC considera que, con la mera declaración de infracción competencial, ya se entienden satisfechas las pretensiones del recurrente¹²¹. Por tanto, no es necesario entrar a considerar las circunstancias en las que se llevó a cabo el proceso.

2. Elecciones plebiscitarias

La imposibilidad de estirar más el ordenamiento jurídico vigente amenazaba con paralizar el *Procés*. Para impedir esta circunstancia, según BOIX PALOP, los partidos independentistas tenían dos alternativas: la desobediencia civil directa o apostar por un procedimiento contemplado por las leyes que permitiera mostrar un apoyo directo por parte de la ciudadanía catalana a la independencia¹²². Así, se optó por celebrar un proceso electoral autonómico con el que se pretendía que el electorado, al votar una determinada candidatura en las elecciones al Parlamento catalán, se pronunciara a favor o en contra de la independencia en función de la posición política de los partidos políticos con respecto a la misma. Es decir, se daba a dichas elecciones un carácter de plebiscito en relación con la

¹²⁰ STC 138/2015, de 11 de junio. FJ 4: *En el presente caso, además, no puede ignorarse que las actuaciones impugnadas están relacionadas con el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, que fue suspendido desde el mismo día de su impugnación y posteriormente declarado inconstitucional y nulo por este Tribunal en la STC 32/2015, de 25 de febrero. Por ello, de acuerdo con lo que en esa Sentencia afirmamos, debemos concluir igualmente ahora que las preguntas sobre las que versa el llamado “proceso de participación ciudadana” convocado para el 9 de noviembre de 2014 también desbordan el ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña. Esta infracción constitucional se proyecta ineludiblemente sobre el conjunto de las actuaciones de la Generalitat de Cataluña preparatorias o vinculadas con la referida consulta, en cuanto que las preguntas sobre las que versa la consulta son inseparables del resto de elementos que integran el conjunto de actuaciones de la Generalitat impugnadas. (...) Hemos afirmado recientemente en la STC 31/2015 (FJ 6) que «el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma».*

¹²¹ STC 138/2015, de 11 de junio. FJ 5: *Las actuaciones impugnadas son actuaciones materiales que ya han agotado sus efectos. Por tanto, la pretensión del Gobierno ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de infracción competencial en las actuaciones objeto de este proceso*

¹²² BOIX PALOP, A., «La rigidez...», cit, p. 53

independencia de Cataluña, y por ello, los principales partidos independentistas se agruparon bajo la denominación JxSí.

El primer problema que plantea el concepto de «elecciones plebiscitarias» es que se mezcla la democracia directa con la democracia representativa ya que se pide al cuerpo electoral que, al mismo tiempo, que elige a sus representantes, se pronuncie sobre la independencia de Cataluña. Según RUBIO LLORENTE, la opción de las elecciones plebiscitarias es un «puro disparate» en la medida que supone «entregar (...) un Parlamento cuyos componentes no han dicho qué van a hacer en materia de pensiones, de orden público, de seguridad social, de infraestructuras, etcétera, etcétera»¹²³

La mezcla de estas dos formas de entender la participación democrática lleva a una ausencia de claridad que se reflejó antes y después de las votaciones. Por un lado, si bien el tema de la independencia protagonizó la campaña electoral, los programas electorales de los partidos, incluso de aquellos que calificaron como plebiscitaria las elecciones no solo se limitaban a eso, incluyendo propuestas en otros ámbitos. Por otro lado, fruto de esa confusión se derivó la imposibilidad de lograr una interpretación única de las elecciones: a pesar de que los partidos independentistas obtuvieron la mayoría de escaños, no llegaron al 50% de los votos totales emitidos. Además, la falta de posicionamiento claro de determinados partidos como *Catalunya Sí Que Es Pot* o *Unió* provocó que, en función de quien realizaba el análisis de los resultados, el porcentaje de los votos emitidos a las fuerzas no independentista oscilará entre el 52% y el 38%¹²⁴.

Por último, tenemos que tener en cuenta que, en la legislación vigente en materia electoral, esto es la LOREG, no se contiene el concepto de «elecciones plebiscitarias». Del mismo modo, por mucho que el proceso electoral reciba dicha calificación, lo cierto es que del mismo no se pueden desprender consecuencias jurídicas distintas de las de un procedimiento electoral normal. Y, efectivamente, tras la celebración de las elecciones, se

¹²³ RUBIO LLORENTE, F., «Sociedades...», *cit*, p. 89

¹²⁴ CORRETTJA TORRENS, M., «El fundamento democrático del derecho de los catalanes a decidir» en en *El encaje constitucional del derecho a decidir*, Cagiao y Conde y Ferraiuolo (coords.), Catarata, Madrid, 2016, p. 65

constituyó el Parlamento de Cataluña que investió a Carles Puigdemont como Presidente de Cataluña.

En definitiva, a pesar desde que el sector independentista de la sociedad catalana intentó dar un carácter referendario a las últimas elecciones catalanas celebradas, los efectos jurídicos que se desprendieron del proceso electoral son los mismos que se infieren de cualquier otro proceso electoral sin que pueda inferirse ningún tipo de resultado en torno a la opinión del electorado acerca de la independencia de Cataluña.

VI. ¿ES POSIBLE LA CELEBRACIÓN DE UN REFERENDUM EN CATALUÑA?

Llegados a este punto del trabajo, vamos a plantearnos si puede celebrarse un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña en el que se pregunte a sus ciudadanos si desean constituirse como Estado independiente. Para ello, vamos a basarnos en la propia CE, en el EAC y, por supuesto, en la «Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum», así como en las diversas opiniones de los constitucionalistas.

Ninguna de las normas anteriores nos da una definición del concepto de referéndum, por lo que tenemos que acudir a la jurisprudencia del TC, según el cual, es «aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (...) a través de un procedimiento electoral (...) siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión (...) constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 CE»¹²⁵. De esta definición se desprenden los tres elementos definitorios del referéndum: cuerpo electoral, procedimiento electoral y que es un mecanismo para ejercitar el derecho de participación política del art. 23.

El art. 149.1.32º CE otorga la competencia exclusiva al Estado para autorizar la convocatoria de referéndum. Este artículo es el que utiliza como base el sector de la doctrina constitucionalistas, en la que se encuentran autores como GARCÍA FERNÁNDEZ o DE CARRERAS, que considera que un posible referéndum en Cataluña sobre su futuro político

¹²⁵ STC 103/2008, de 11 de septiembre FJ 3: *El referéndum es, por tanto, una especie del género “consulta popular” con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.*

no cabe en el marco jurídico actual¹²⁶. Este precepto ha de entenderse junto con el art. 92.2 CE según el cual, la convocatoria de un referéndum es tarea del Gobierno.

Si relacionamos ambos artículos con el 150.2 CE, podemos plantearnos si cabe la delegación de la convocatoria de referéndum a las CCAA. No obstante, esta posible delegación, para este sector de la doctrina, sería ilegal puesto que el art. 92 CE hace mención a «cuestiones políticas» y la cuestión catalana, al incidir sobre los postulados constitucionales más básicos, va más allá. Junto a ello, este mismo habla de «todos los ciudadanos», y con un referéndum a nivel autonómico, dicho requisito tampoco se ve satisfecho.

Frente a estos argumentos, constitucionalistas como RUBIO LLORENTE o XAVIER ARBÓS opinan que sí que cabría la celebración de un referéndum consultivo¹²⁷. Según el primero, para que esta opción fuera válida, habría que reformar, previamente, la Ley Orgánica 2/1980 para permitir consultas en ámbitos diferentes al estatal como el autonómico que es el que interesaría a Cataluña. Una vez reformada la Ley Orgánica, con base en el art. 92 CE, ya sí que cabría la convocatoria de un referéndum sobre dicha cuestión siempre y cuando consideremos la integración de Cataluña en España como una decisión política de especial trascendencia, tal y como exige el art. 92.1 CE y así considera dicho autor.

Por supuesto, la reforma de la Ley Orgánica exigiría un consenso entre las fuerzas políticas independentistas y no. Para ello, tal y como apunta el propio RUBIO LLORENTE, el camino a seguir ha de ser la negociación política, llegando a calificar como «irracional» la negativa tanto de la Generalitat como del Gobierno a mantener un diálogo¹²⁸.

Además de un consenso muy amplio en la reforma de la Ley Orgánica, también debe de existir un acuerdo de, prácticamente, todo el espectro político acerca de las reglas de funcionamiento del referéndum. El primer punto relevante ha de ser la participación mínima necesaria para que sea válido el resultado: estamos ante una decisión que va a marcar el devenir histórico de Cataluña y de España, y, por ello, es lógico, exigir una participación elevada. El mismo argumento sirve para establecer el porcentaje de votos a favor de la opción

¹²⁶ CAGIAO Y CONDE, J. «¿Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español? El Derecho explicado en la prensa» en *El encaje constitucional del derecho a decidir*, Cagiao y Conde y Ferraiuolo (coords.), Catarata, Madrid, 2016, pp. 152-161.

¹²⁷ CAGIAO Y CONDE, J. «¿Es posible...», *cit.*, pp. 162-164

¹²⁸ RUBIO LLORENTE, F., «Sociedades...», *cit.*, p. 81

planteadas, y no menos importante, exigir un mínimo de votos a favor de la independencia en cada una de las circunscripciones electorales elegidas (provincias) porque puede surgir la paradoja de que, en una circunscripción, la opción mayoritaria sea un no y quede diluida por la mayoría del sí del resto del territorio. En relación con este tema, otro aspecto a debatir es sobre qué total computan los porcentajes: sobre la mayoría de votos emitidos o sobre la mayoría de personas llamadas a votar. Sin embargo, con el establecimiento de una participación mínima esta cuestión parece salvada.

Otra cuestión clave es la formulación de la pregunta. Esta ha de ser clara, concreta, precisa y consensuada con todas las fuerzas políticas. Más polémica existe acerca de la unicidad de la pregunta. Si bien parece que una cuestión adecuada es aquella capaz de plasmar todas las opiniones del cuerpo electoral en un «sí» o en un «no», RUBIO LLORENTE remarca que el referéndum puede contener más de una pregunta siempre y cuando no se pierda la claridad, para lo cual, en su opinión, tiene que ser «preguntas encadenadas, de manera que no se pueda responder cada una de ellas si no se ha respondido negativamente a las precedentes», residiendo la dificultad en «formular de manera clara las preguntas que seguirían a la primera elección dicotómica de independencia o no independencia»¹²⁹.

Además de estas cuestiones, el beneplácito también debería abarcar otras cuestiones como las características del cuerpo electoral, el periodo de campaña electoral y debate público o el sistema de garantías.

Por último, también debe de existir un consenso amplio sobre las consecuencias jurídicas que se desprenderían de la celebración de ese referéndum según los diferentes resultados que pudiera arrojar, fijando de antemano el tiempo mínimo necesario para que se pueda volver a consultar a la población sobre esa cuestión como si sale el sí, determinándose sus efectos.

No obstante, como señala el propio RUBIO LLORENTE, en caso de que la opción mayoritaria sea la independencia de Cataluña, ésta no puede ser producto de la voluntad unilateral del pueblo catalán ya que la independencia de una parte de España «requiere de

¹²⁹ RUBIO LLORENTE, F., «Sociedades...», *cit.*, pp. 72-73

una reforma de la Constitución y ésta solo puede llevarla a cabo el poder constituyente constituido, es decir, el pueblo español como titular de la soberanía nacional»¹³⁰ mediante el procedimiento del art. 168 CE. Por tanto, en última instancia, el acuerdo no se ha de limitar a las fuerzas políticas ni al pueblo catalán, sino que también ha de estar presente en el conjunto del pueblo español.

En otras palabras, una respuesta clara sobre la independencia de Cataluña o su incardinación en España como Estado no supondría la puesta en marcha de un proceso que culminara con una Cataluña independiente, sino que se iniciaría un proceso de reforma constitucional.

¹³⁰ RUBIO LLORENTE, F., «Sociedades...», *cit.*, p. 73-74

VII. CONCLUSIONES

- I. La Constitución reconoce el «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España» estableciendo un modelo de organización territorial descentralizado, abierto y progresivo, pero con los límites de la unidad de la Nación española y que el único sujeto soberano es el pueblo español.
- II. Tanto la progresividad como los límites se han expresado en Cataluña. La primera mediante la reforma de su Estatuto que amplió notablemente sus competencias e introdujo en él aspectos de materia constitucional como la legitimación histórica de la nación catalana. Los límites, también en la reforma del Estatuto y, por supuesto, a lo largo de todo el *Proceso*.
- III. La «STC 31/2010, de 28 de junio», que recortó el contenido del Estatuto, unido al fracaso de las negociaciones por mejorar la financiación de Cataluña originaron una frustración entre los catalanistas cuyo efecto fue la puesta en marcha del *Proceso*. La «Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña» fijó los pilares del *Proceso* que son la existencia de un «derecho a decidir» y la soberanía del pueblo catalán. El primero legitima, según los sectores independentistas, para celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña. Es decir, detrás de dicho derecho se esconde el «derecho a la autodeterminación», inexistente en este caso puesto que no existe una discriminación hacia el pueblo catalán. No obstante, según el TC, el «derecho a decidir» es válido ya que simplemente recoge una aspiración política que puede ser alcanzada por los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico. Con respecto a la soberanía del pueblo catalán, el TC es claro: solo es soberano el conjunto del pueblo español y considerar al pueblo catalán como soberano vulnera la indisolubilidad de la nación española.
- IV. El Parlamento de Cataluña aprobó una Ley de Consultas con el objetivo de celebrar una «consulta no referendaria» acerca del futuro político de Cataluña. Dicha Ley fue recurrida ante el TC que se manifestó considerando que como dicho tipo de consultas llamaba a participar el cuerpo electoral y establecía un procedimiento electoral, Cataluña estaba vulnerando la competencia exclusiva del Estado en materia de «consultas populares en vía de referéndum» (art. 149.1.32º CE) que sirven como manifestación del «derecho de participación» del art. 23 CE.

- V. Como alternativa a las anteriores vías que estaban siendo recurridas ante el TC y suspendidas provisionalmente, desde Cataluña se intentaron procedimientos que buscaban implicar a los ciudadanos. Para ello, en primer lugar, se sustituyó la consulta por un «proceso participativo ciudadano» que se celebró sin ley ni título habilitante para impedir que fuera suspendida provisionalmente y que pudo realizarse a pesar de que el TC consideró, siete meses después, que la cuestión tratada en el proceso rebasaba el ámbito competencial de Cataluña puesto que la indisolubilidad del Estado no puede ser dispuesta por los poderes constituidos. En segundo lugar, se convocaron unas «elecciones plebiscitarias» con la confusión que ello genera puesto que se está mezclando las dos formas de entender la participación democrática.
- VI. Por último, hemos reflexionado sobre si cabe, conforme al ordenamiento jurídico, la celebración de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña. La respuesta es que sí siempre que se reforme previamente la «Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum» lo que exige un amplio consenso político. Sin embargo, hemos de tener claro que la Constitución describe un marco jurídico. Estamos ante una cuestión política, y es por ello, por lo que corresponde a los actores políticos, la negociación, el acuerdo y la transacción sobre esta cuestión. Recurrir ante el Tribunal Constitucional es no afrontar la raíz de este problema con el riesgo de que esta cuestión se enquistase. La negociación no solo ha de limitarse a si se debe o no celebrar el referéndum, sino que debe extenderse a aspectos tales como el órgano convocante, la pregunta, el mínimo exigido, etc. En definitiva, estamos ante un problema político y, por tanto, ha de ser la política, y no las leyes ni los jueces, los encargados de resolverlo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Referencias bibliográficas:

- ALONSO DE ANTONIO A.L., *Análisis constitucional de la «Ley catalana de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana»*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015
- ARAGÓN REYES (dir.), *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II*, 2º edic., Civitas, Cizur Menor, 2011.
- ARREGUI ARANBARU J. (coord.), *La secesión de España. Bases para un debate desde el País Vasco*, Tecnos, Madrid, 2014
- BALAGUER CALLEJÓN F. (coord.), *Manual de Derecho Constitucional. Volumen I. Constitución y fuentes del Derecho. Derecho Constitucional Europeo. Tribunal Constitucional. Estado Autonómico*. 7ª edic., Madrid, 2012
- BAR CENDÓN, A., «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática» en *Teoría y Realidad Constitucional. La cuestión catalana*, nº 37, 1º semestre 2016
- CAGIAO Y CONDE J., FERRAIUOLO G. (coords.), *El encaje constitucional del «derecho a decidir»*, Catarata, Madrid, 2016
- DE LUCAS, J., «Algunas falacias y errores en el debate sobre el derecho a decidir y la declaración de soberanía de Catalunya» en *Revue de civilisation contemporaine Europes/Amériques*, nº especial, 2013
- DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985
- GONZÁLEZ TREVIJANO P.J., NUÑEZ RIVERO C., GOIG MARTINEZ J.M., *El Estado Autonómico Español*, Dykinson, Madrid, 2014
- LOPEZ BASAGUREN, A., «Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El Proceso a la luz de la experiencia comparada» en *Teoría y Realidad Constitucional. La cuestión catalana*, nº 37, 1º semestre 2016
- OLIVER ARAUJO, J., «Cataluña, entre la autonomía y la autodeterminación (una propuesta)» en *Teoría y Realidad Constitucional. La cuestión catalana*, nº 37, 1º semestre 2016

PEREZ TREMPES P. (coord.), *Derecho Constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado.*

La organización territorial del Estado. 9ª edic., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013

VVAA «Ciclo de Diálogo: España plural, Catalunya plural», Fundación Diario Madrid y Asociación de periodistas europeos, Publicación electrónica, Tres volúmenes, Madrid, 2013

SOLOZABAL J.J. (ed.), *La autodeterminación a debate*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2014

VERNET J. y CASTELLÁ J.M., «Comentarios de las propuestas políticas de mejora del autogobierno de Catalunya» en *Autonomiés*, núm. 29, noviembre de 2003

Referencias legislativas:

- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Declaración de Viena de 1993.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.
- Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.
- Decreto 174/2015, de 3 de agosto, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

- STC 25/1981, de 14 de julio (RTC 1981\25)
- STC 99/1986, de 11 de julio (RTC 1986\99)
- STC 76/1988, de 26 de abril (RTC 1988\76)
- STC 48/2003, de 12 de marzo (RTC 2003\48)
- STC 247/2007, de 12 de diciembre (RTC 2007\247)

- STC 103/2008, de 11 de septiembre (RTC 2008\103)
- STC 31/2010, de 28 de junio (RTC 2010\31)
- STC 42/2014, de 25 de marzo (RTC 2014\42)
- STC 31/2015, de 25 de febrero (RTC 2015\31)
- STC 32/2015, de 25 de febrero (RTC 2015\32)
- STC 138/2015, de 11 de junio (RTC 2015\138)

Otras fuentes documentales:

- *Acord X Llegislatura entre CiU y ERC*, 19 de diciembre de 2012
- *Bulletin oficial del Parlament de Catalunya*. X legislatura, segundo periodo, nº 13, 24 de enero de 2013
- *CENTRO D'ESTUDIOS D'OPINIÓ, Baròmetre d'opinió política*, julio 2016, REO núm 826
- *CENTRO D'ESTUDIOS D'OPINIÓ, Baròmetre d'opinió política*, junio 2005, REO núm 293
- *Diari de sessions del Parlament de Catalunya*, X legislatura, Sèrie P-nº 44, 16 de enero de 2014, p. 3
- *LIBRO BLANCO DE LA TRANSICIÓN NACIONAL DE CATALUÑA*, Generalitat de Cataluña, Barcelona, 2014
- Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña

Fuentes on-line:

- http://premsa.gencat.cat/pres_fsyp/AppJava/notapremsavw/277932/ca/vicepresident-a-govern-presenta-els-resultats-definitius-proces-participacio-ciutadana-9-novembre.do Fecha de consulta: septiembre-octubre de 2016
- <http://www.participa2014.cat/es> Fecha de consulta: octubre de 2016